

A melhoria do desempenho de pessoas e organizações  
escolares:  
O papel do SIADAP

Estudo de Caso

Pessoal Não Docente

(Assistentes Operacionais e Assistentes Técnicos)

Dissertação apresentada ao ISCSP para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública - Vertente Administração Escolar, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Isabel Soares, Docente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

## ÍNDICE

Índice de Tabelas .....	5
Índice de Gráficos.....	5
Índice de Figuras.....	6
Lista de Abreviaturas .....	7
Agradecimentos.....	8
Resumo .....	9
<i>Abstract</i> .....	10
<b>Introdução</b> .....	11

## Parte I

### Contextualização Teórico - Metodológica

#### Capítulo I - As Organizações

1. As Organizações na Administração Pública.....	15
1.1. As Organizações Educativas na Administração Pública.....	16
1.2. Valores, Missão e Visão.....	17
2 - A Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública.....	18
2.1. Modelos de Gestão de Recursos Humanos.....	20
2.2. Novos Desafios na Gestão de Recursos Humanos.....	22
2.3. Gestão Estratégica de Recursos Humanos na Organização Escolar.....	24
2.4. Gestor / Director Escolar.....	26
3. Liderança.....	26
3.1. Estilos de Liderança na Organização Escola.....	27
3.2. Clima Organizacional.....	28

#### Capítulo II - Avaliação das Organizações

1. Avaliação das Organizações Educativas.....	29
1.1. Enquadramento Legal.....	29
1.2. Avaliação Interna e Externa das Escolas.....	29
2. Avaliação do Desempenho das Pessoas e dos Serviços.....	30
2.1. Funções e Objectivos da Avaliação de Desempenho .....	31

### **Capítulo III - O SIADAP**

1. O SIADAP na Administração Pública.....	33
1.1. Pressupostos.....	33
1.2. Aplicação do SIADAP na Organização Educativa.....	34
1.3. Vantagens e Constrangimentos na Aplicação do SIADAP.....	35

## **Parte II**

### **Estudo**

#### **Capítulo I- Estudo**

1. Definição do Problema em Estudo - Formulação de Questões.....	38
1.1. Hipóteses e Proposições em Estudo. ....	38
1.2. Justificação das Opções Metodológicas.....	39
1.3. Selecção e Produção de Instrumentos de Avaliação.....	40
1.3.1. Inquéritos por Questionário.....	40
1.3.2. Entrevista.....	41

#### **Capítulo II**

1. Contexto da Realização do Estudo .....	42
1.1. Caracterização da Organização Educativa.....	42
1.2. Caracterização dos Recursos Humanos no Agrupamento de Escolas Conde de Ourém. ....	42
2- Recolha e Interpretação de Dados .....	45
2.1. Organização e Interpretação dos Dados Recolhidos em Inquérito .....	45
2.2. Análise das Entrevistas.....	55
3. Discussão de Resultados .....	57
<b>Conclusões.....</b>	<b>59</b>

## **Bibliografia e Anexos**

Bibliografia.....	61
Webgrafia.....	68
Legislação Consultada.....	68
ANEXOS	
Índice de Anexos	

## Índice de Tabelas

Tabela 1. Comparação entre as estruturas tradicionais e as estruturas pós burocráticas.....	23
---	----

## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Total de trabalhadores não docentes.....	43
Gráfico 2. Faixa etária do pessoal não docente.....	43
Gráfico 3. Habilitações do pessoal não docente.....	44
Gráfico 4. Situação Profissional do pessoal não docente.....	44
Gráfico 5. Conhecimento dos documentos orientadores da escola por parte dos Pais e EE.....	46
Gráfico 6. Condições de segurança / acompanhamento de alunos.....	47
Gráfico 7. Grau de satisfação dos Pais e EE no atendimento dos serviços.....	47
Gráfico 8. Condições de higiene, limpeza e acessibilidade aos serviços.....	48
Gráfico 9. Grau de satisfação dos Pais e EE no atendimento dos serviços de apoio da escola.....	49
Gráfico 10. Conhecimento dos documentos orientadores da escola por parte dos alunos.....	49
Gráfico 11. Segurança na escola e acompanhamento de alunos.....	50
Gráfico 12. Grau de satisfação dos alunos no atendimento dos serviços.....	51
Gráfico 13. Conhecimento dos documentos orientadores da escola por parte do pessoal não docente.....	52
Gráfico 14. Grau de satisfação do pessoal não docente no trabalho.....	53
Gráfico 15. Implementação do Siadap.....	54
Gráfico 16. Implementação do Siadap.....	54

## Índice de Figuras

Figura 1 .....	25
----------------	----

### **Lista de Abreviaturas**

AC - Administração Central.

AO– Assistentes Operacionais.

ASE – Acção Social Escolar.

*BSC – Balanced Scorecard.*

CNO- Centro Novas Oportunidades.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

IGE - Inspeção Geral Educação.

GOPR – Gestão Orientada para Resultados.

ME – Ministério da Educação.

NGP – Nova Gestão Pública.

*NPM – New Public Management.*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

PE- Projecto Educativo

PND – Pessoal Não Docente

RH – Recursos Humanos

RI – Regulamento Interno

SAE- Serviços de Administração Escolar.

SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública

SPA – Sector Público Administrativo

## Agradecimentos

A realização deste trabalho não teria sido possível sem o apoio, ajuda, orientação, acompanhamento e incentivo de várias pessoas, a quem quero dirigir os meus agradecimentos.

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Isabel Soares o facto de ter aceite orientar esta tese, e por toda a ajuda prestada na elaboração do projecto de dissertação, que se traduziu no apoio e acompanhamento permanente, nos conhecimentos e experiências partilhadas e ainda pelo sentido crítico na orientação. Agradeço igualmente as suas palavras de confiança e de incentivo.

Agradeço em seguida, aos alunos, encarregados de educação, docentes e não docentes que colaboraram no estudo efectuado e permitiram a sua realização.

Finalmente agradeço à minha família e aos colegas de trabalho, a quem peço a compreensão pelos momentos de ausência.

A todos muito obrigada.



## Resumo

Ao olharmos para a organização escolar, considerada como uma construção social e política, são discutidas não só as questões relacionadas com a educação e a aprendizagem, mas também as questões do controlo, da liderança, da mudança e da regulação no espaço organizacional. Esta nova visão de Administração que olha para si mesma, como parte integrante da sociedade em desenvolvimento, pode ser o veículo para a criação de uma nova mentalidade pautada pelos princípios da qualidade, eficácia e responsabilidade.

A avaliação de desempenho constitui nos tempos actuais uma abordagem estratégica integrada para proporcionar o sucesso sustentado das organizações.

Este trabalho tem como objecto de estudo averiguar se a aplicação do SIADAP contribui para a melhoria do desempenho individual numa determinada organização educativa, identificar as vantagens, constrangimentos, e qual o contributo para a melhoria da qualidade dos serviços. O estudo de caso, realizado em 2010 no Agrupamento de Escolas Conde de Ourém, envolveu o pessoal não docente da escola sede. Os dados foram recolhidos através de inquéritos por questionário e entrevistas.

As conclusões visam apurar se o sistema implementado apresenta constrangimentos, que permitam ou não afirmar que o SIADAP constitui a solução adequada para avaliar e estimular a eficiência e eficácia dos recursos humanos.

Palavras-chave: Administração Pública, SIADAP, Avaliação de Desempenho, Assistentes Operacionais/Técnicos, Agrupamento de Escolas.

## Abstract

While looking at school management, considered a social and political construction, we aim at discussing not only questions related to education and learning, but also aspects of control, leadership, change and regulation in the organizational space. This new view of Administration that looks into itself, as an inherent part of a society under permanent development, can be the vehicle to the creation of a new mentality, guided by the principles of quality, effectiveness and responsibility. The assessment of Performance is, nowadays, a strategic approach which aims at allowing the sustainable success of the organizations.

This study aims at finding whether the implementation of SIADAP contributes to the improvement of performance of individuals /collaborators in a specific educational organization, and it also aims at identifying its advantages, constraints and contribution to the improvement of services' quality. The case study under consideration, carried out in 2010 in the School Group Conde de Ourém, involved the non-teaching staff of the head school. Data was collected through surveys by questionnaires and interviews.

Conclusions aim at confirming or not whether the implementation of SIADAP is the correct solution to assess and promote the efficiency of human resources.

Key-Words: Public Administration, SIADAP, Performance Assessment, Operational Technicians, School Groups.

## Introdução

A Administração Pública (AP) enfrenta hoje múltiplos desafios que a obrigam a esforços contínuos de adaptação a novas formas organizacionais, capazes de responder às constantes exigências da sociedade no contexto da globalização. Um dos objectivos da Administração é criar condições para o desenvolvimento de uma cultura de mudança nas organizações e, no caso específico do caso que aqui expomos, das organizações com fins educativos, através da construção/elaboração de instrumentos de gestão, com vista a uma nova mentalidade pautada pelos princípios da qualidade, eficácia e responsabilidade. Dessa forma, as pessoas poderão contribuir activamente para a construção de um novo sector público; ou seja, “as pessoas e o modo de as gerir – são as mais importantes fontes de sucesso das organizações. As pessoas substituíram outras fontes de sucesso do passado” (Bilhim 2002, 31).

As reformas realizadas em Portugal nos últimos anos pretenderam dotar o Estado com uma Administração mais capaz de servir os seus objectivos essenciais, permitindo-lhe maior qualidade na prestação dos serviços públicos e maior eficiência no uso dos recursos disponíveis, através da criação de mecanismos de modernidade, racionalidade e equidade. Para isso contribuíram diversos factores, como a utilização das tecnologias de informação, que vieram melhorar a acessibilidade aos serviços públicos, a valorização e qualificação das pessoas, condição indispensável para que os trabalhadores possam melhorar o desempenho, através de uma maior eficiência e eficácia. Para uma adequada e transparente gestão pública, é necessária uma avaliação e controlo, quer seja individual, respeitante ao desempenho de cada um no seio da organização, com vista à diferenciação do mérito, quer seja em termos colectivos e organizacionais nas suas múltiplas facetas.

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) é encarado como uma das principais mudanças introduzidas pela actual reforma da AP Portuguesa, tendo como finalidade principal contribuir para a melhoria de desempenho e de qualidade de serviço da mesma. No SIADAP não basta avaliar, para unicamente se dar resposta às questões administrativas e burocráticas que são impostas pela Administração Central. Mas a questão que se coloca é que, face à implementação do SIADAP tem sido notório em diversas organizações educativas, uma crescente contestação por parte dos trabalhadores não docentes, manifestada de diversas formas, quer individual quer em grupo, junto das Direcções Executivas das Escolas com alguma expressão no desempenho pessoal e dos serviços.

A diversidade de factores que interferem com o desempenho (culturais, organizacionais, pessoais) e as questões éticas que são levantadas no decorrer do processo, já que este não é neutro e deve ter consequências para o futuro das pessoas envolvidas, tornam a avaliação sensível e muito complexa: “a gestão de recursos humanos é, em geral, aceite como um tema central no estudo das organizações. Todavia, o conhecimento disponível acerca da influência das boas ou más práticas de gestão de recursos humanos sobre produtividade e eficácia organizacional é muito escasso” (idem 2002, 22).

De acordo com Proença (2006, 5) a comunicação social apresenta com alguma frequência, os funcionários públicos como os principais responsáveis pela ineficiência dos serviços, no entanto, os trabalhos de alguns autores como Araújo (2002), Carapeto (2005), Bilhim (2002 e 2005), Fonseca (2005), Rocha (2005), Sarrico (cit. in Proença 2005, 5) demonstram que muitos desses funcionários poderiam desempenhar melhor as suas funções se fossem geridos pelos seus superiores de outra forma. Proença refere ainda que, de acordo com esses estudos, os funcionários encontram alguns obstáculos por parte dos dirigentes, no que diz respeito à forma de gerir a organização. Para Neves, “durante muito tempo, o conceito de gestão não foi considerado aplicável aos dirigentes da AP considerando-se que o seu papel era administrar, de acordo com regras preestabelecidas, os recursos afectos aos seus serviços, garantindo assim, o cumprimento de atribuições e o exercício de competências igualmente predefinidas em diploma orgânico” (2002,31).

Uma vez que se pretende estudar o pressuposto do ponto 2 do artigo 1º, da Lei 66-B/2007: “O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da AP, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”, importa avaliar o grau de influência do SIADAP no desempenho dos trabalhadores, e como os recursos humanos são afectados por essa avaliação de desempenho. Desta forma seguiu-se neste estudo uma abordagem metodológica com ênfase na descrição e interpretação de dados recolhidos na escola do 2.º e 3.º Ciclo do Agrupamento Escolas Conde Ourém. Esta escolha justifica-se porque são escassos os trabalhos científicos, que incidam sobre a problemática da avaliação de desempenho dos funcionários públicos. Assim, da necessidade de recolha, análise, comparação e sistematização dos dados que a realização deste projecto de investigação implica, surge a opção por uma abordagem de enfoque qualitativa e quantitativa.

Na parte I do trabalho faz-se a contextualização teórica-metodológica onde se aborda a gestão de recursos humanos ao longo da história, inserida nas organizações públicas, e mais especificamente nas organizações educativas. Será referido ainda o papel importante do líder na organização. No final da parte I reflecte-se sobre a aplicação do SIADAP na AP, e neste caso concreto na organização escola, referindo as suas vantagens e desvantagens. Na parte II do trabalho será definido o problema em estudo e quais as questões de investigação. De seguida apresenta-se o contexto da realização do estudo, explicitando-se o objecto da investigação, com a caracterização da escola e simultaneamente a situação actual dos seus recursos humanos. Justificam-se as opções metodológicas tendo por base os objectivos do estudo, a natureza do fenómeno a estudar e as condições em que o mesmo se desenvolve. São ainda definidas cinco proposições que visam compreender e justificar as respostas apresentadas nos questionários e nas entrevistas, sobre o objecto do estudo. A primeira proposição pretende relacionar o conhecimento que alunos, Encarregados de Educação (EE) e pessoal não docente (PND) têm dos documentos orientadores da escola com a envolvimento e participação de todos na organização. O estudo

define uma segunda proposição para confirmar o interesse manifestado pelo PND na resolução dos problemas da organização. A terceira proposição pretende relacionar a aplicação do SIADAP com o grau de satisfação dos utilizadores nos diversos serviços da escola. A quarta proposição pretende dar resposta sobre tudo o que poderá contribuir para a melhoria e eficácia da escola. A quinta e última proposição pretende relacionar a opinião do PND sobre a implementação do SIADAP e o seu contributo na melhoria do serviço. Apresentam-se as técnicas e instrumentos de recolha e análise de informação, e por fim, as conclusões.

## **Parte I**

# **Contextualização teórica metodológica**

## Capítulo I – As Organizações

### 1. As Organizações na Administração Pública

A sociedade actual, inserida num contexto de globalização, é caracterizada por uma forte competição e contínua mudança. Estas duas variáveis são assim impostas às organizações, públicas ou privadas, exigindo delas uma direcção estratégica e a capacidade de decidir oportunamente, de modo a poder responder às solicitações inerentes ao mercado e sociedade. Apesar de as organizações do sector público, não se guiarem por critérios empresariais a verdade é têm sido fortemente pressionadas para aumentarem o seu nível de competitividade, e para produzirem um serviço público com maior qualidade melhorando os índices de eficiência, eficácia e economia. A organização das actividades da AP orientou a sua actuação, pelo modelo burocrático que concentrava no topo da organização a responsabilidade por todas as acções. Privilegiava-se o controlo hierárquico, a estabilidade, o sistema de carreira, a imparcialidade e a conformidade com as normas. Estas características foram consideradas as mais adequadas na execução das actividades desenvolvidas pela AP, motivo pelo qual os países ocidentais consideraram pertinente a adopção deste modelo de organização, depois da Segunda Guerra Mundial.

A crise económica existente nos finais da década de setenta do século passado, colocou aos governos ocidentais dificuldades para enfrentar os problemas dos países. O modelo tradicional de organização da AP não conseguiu implementar as inovações necessárias para lidar com a situação difícil que existia na altura, o que levou os Governos dos países ocidentais a procurar novas soluções de reforma do sector público. O conceito de administração desenvolvido nos últimos quarenta anos, tem vindo assim a reforçar os novos papéis e missões das organizações públicas e a forma de gestão dos serviços públicos, assimilando um conjunto de princípios que passaram a orientar a sua acção. Desses princípios destacam-se os seguintes: orientação permanente para o cidadão-cliente de cada serviço público, detectando as áreas fracas e definindo objectivos que vão ao encontro dessas necessidades; envolvimento constante dos funcionários na definição dos objectivos a prosseguir e na sua responsabilização pelos resultados alcançados.

O sucesso de uma organização depende claramente da actuação dos seus membros. Neste sentido, é importante criar condições para que se verifique uma aproximação dessa actuação aos valores da organização, de modo a garantir a concretização dos objectivos e a efectiva prossecução da missão da entidade. Para a prossecução desses objectivos é igualmente importante a responsabilização de todos os intervenientes na AP, traduzida numa verificação ou controlo da eficácia, de transparência e *accountability*. Segundo Elisabete Carvalho, a AP é uma ciência que tem por objecto conhecer e explicar as organizações, processos, actores, através do seu estudo sistemático, tendo por metas melhorar a prática vigente e apurar a teoria (2009, 43). Segundo a autora, a avaliação de desempenho das organizações e dos seus dirigentes é essencial, no sentido de assegurar

que os objectivos da AP em termos globais são alcançados e que correspondem de facto aos interesses e expectativas do cidadão cliente (idem, 41).

Cada organização não pode ser vista isoladamente, mas como uma entidade que faz parte de um sistema mais complexo, em que cada serviço tem uma missão própria, que contribui para a realização de objectivos muito mais amplos. Estas organizações são, parafraseando Bilhim (2004, 22-23), “unidades sociais dominantes” e são instrumentais da realização de objectivos que seriam inatingíveis se prosseguidos por uma só pessoa. Na verdade, as organizações revelam-se extremamente importantes para a concepção, implementação e avaliação das políticas públicas. Em termos muito gerais pode-se considerar que as políticas públicas são um conjunto estruturado de objectivos, de meios e de medidas, de que o Estado ou outras entidades de poder político se servem para provisionar a sociedade com determinados bens públicos. A gestão orientada pelos resultados é considerada um instrumento importante nas reformas ligadas à gestão pública, fazendo intervir adequados conceitos e instrumentos de gestão do desempenho. Como também salienta Bilhim (2003, 85): “estas técnicas dão quando bem aplicadas no curto prazo, resultados, todavia, só por si não ajudam a criar maior sentido de responsabilidade, compromisso para com os objectivos da organização, cidadãos livres e funcionários com o sentido das virtudes cívicas”. Hoje, mais do que no passado, mergulhada em pleno século XXI, a AP foi forçada a tornar-se sensível a variáveis não equacionadas até ao presente. Com efeito, administrar o sector público passa por fazer uma gestão de redes complexas, compostas por actores diversos (com aprendizagens, expectativas e comportamentos diferenciados), por grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas. Existindo conflitos de interesses entre estes actores, a gestão pública deve ser capaz de os gerir, não devendo impor unilateralmente a sua vontade (Madureira 2004, 157).

### **1.1. As organizações educativas na Administração Pública**

Segundo Burgess (cit. in Graça e Graça 2003, 128): “até à década de setenta, os sociólogos da educação pouco questionaram sobre a forma organizativa da escola e quais os seus efeitos no sucesso educativo”. A escola era vista como um dado adquirido, um fenómeno natural, e não um construído social, como qualquer organização ou sistema de acção (Crozier e Friedberg 1997, 122). Em Portugal, o Estado Novo mantinha através do Ministério da Educação Nacional, uma “mão de ferro” sobre os estabelecimentos de ensino. Foi com a Reforma de Veiga Simão (Lei nº 5/73, de 25 de Junho de 1973) que a palavra democratização do ensino e da escola ganhou alguma relevância. Esta reforma traduziu-se no alargamento da escolaridade obrigatória e na expansão quantitativa dos estabelecimentos. No entanto, a reforma educativa de Veiga Simão só teria expressão no ano de 1986, em que surge finalmente a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro de 1986), entretanto alterada pela Lei nº 115/97, de 19 de Setembro de 1997.



Assim surgem novas abordagens da escola como organização, e passaram a ser mais valorizados os contributos da sociologia, procurando inverter o tradicional predomínio da abordagem jurídico-normativa, com a valorização do "primado da pedagogia sobre a burocracia" (Formosinho e Machado 1999, 106). A escola como organização pode ser encarada a um nível de análise micro, no seu sistema de acção interno, nos actores internos e nas relações que estabelecem entre si (relação administração/docentes, relação professor/aluno). Mas podemos encarar a escola também a um nível de análise macro e assim estamos a assumir que a escola para além de transmitir conhecimentos, exerce também um papel social, económico, ideológico e político articulados com diferentes sistemas de acção que a modelam e legitimam (Estado, mercado de trabalho, empresas, protecção social, saúde, ciência, tecnologia, associações de pais e encarregados de educação, autarquias). Neste cenário, desde os finais dos anos oitenta que em Portugal se introduzem novas estratégias de governo da educação com o apelo à participação social, à autonomia das escolas, à descentralização e, mais recentemente, à promoção da escolha e auto-avaliação das escolas. De facto, a escola é uma organização como tantas outras, constituída por diferentes indivíduos e grupos, agindo em função de um determinado objectivo, estabelecendo entre si determinado tipo de relações, de trabalho e de poder. Mas podemos considerar que esta definição clássica de organização não traduz na totalidade a realidade actual das organizações educativas, por não valorizar activamente outras variáveis, como a inovação de processos e a mudança, que se têm afirmado ultimamente no desenvolvimento organizacional das escolas. Segundo Etzioni (1980, 123): "À partida, o que distingue a escola duma empresa é o facto de poder ser classificada na categoria das organizações especializadas", isto é, a escola como organização, tem características comuns a uma empresa, com uma missão ou finalidade própria, qualquer que seja o seu sistema de financiamento ou o seu estatuto jurídico-legal. No entanto, os seus recursos humanos são especializados, neste caso afectos ao processo educativo, existindo um sistema hierárquico de poder onde o seu desempenho é medido em resultados do sucesso educativo dos seus alunos.

## **1.2. Valores, missão e visão das organizações**

De acordo com Valois & Bertrand (cit. in Serra, 2008, 7) "as organizações educativas são entendidas como sistemas dotados de relativa autonomia, e prosseguindo determinados fins, que se encontram condicionados pelas orientações da sociedade em que aquelas organizações se inserem". A escola, deve construir a sua autonomia a partir da comunidade em que está inserida, identificando os seus constrangimentos e potencialidades, tendo subjacente os princípios da administração central e local, pois só assim se poderá dar resposta aos desafios da mudança. Será importante favorecer a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades. Esta gestão partilhada traduz-se na construção, aplicação e consequente avaliação do instrumento de planeamento estratégico nas organizações com fins educativos - o Projecto Educativo de Escola (PEE). Por essa

razão, é imprescindível que a escola defina logo a sua missão, visão e cultura organizacional. Serão estas três componentes que irão orientar a escola na forma de organizar a sua dinâmica e estrutura. Podemos definir a missão como a forma de condução das organizações, razão pela qual consta da lei orgânica de cada serviço. A visão de uma organização traduz-se num conjunto de intenções e ideias sobre o que se pretende atingir no futuro, sem identificar a forma como deve ser alcançado. É a partir da missão e da visão partilhada que os gestores têm das organizações, que poderão definir um plano estratégico com vista a resolver os problemas mais prementes e desenvolver uma cultura organizacional.

## **2. A Gestão de recursos humanos na administração pública**

A Revolução Industrial, à qual está associada uma visão mecanicista do mundo empresarial, é um período marcado por uma intensa competição internacional decorrente fundamentalmente, de um processo de abertura comercial, da ampliação dos mercados e de significativos avanços no campo tecnológico. Durante o período de 1900 até meados de 1930, considerado como o período da Era Clássica da Administração, surgiram as primeiras teorias gerais da administração, originárias dos estudos de Smith<sup>1</sup> e Owen<sup>2</sup>. Autores como Frederic Taylor (1856-1915), Henry Fayol (1841-1925) e Max Weber (1864-1920) apresentaram as suas teorias a partir dos estudos e pesquisas que realizaram e, que constituíram um forte impulso para o desenvolvimento e evolução da Teoria da Administração. O factor humano e as práticas inerentes às pessoas, eram ainda muito pouco consideradas. Os trabalhadores eram vistos como “peças de uma máquina” (Wood e Piccarelli 1999, 45). O primeiro passo para o reconhecimento das pessoas nas organizações, efectua-se a partir dos anos trinta, com o contributo de Mary Follett, e Chester Barnard que efectuaram pesquisas importantes relativas às pessoas nas organizações e às interacções humanas. A partir dessa data, o enfoque das actividades relativas aos recursos humanos passou a ter em conta, a experiência, o desenvolvimento e a satisfação das pessoas nas organizações, pois até aqui, a aprendizagem resumia-se a um pequeno treino rápido que permitisse a execução correcta das funções (Fleury 2002, 221-247). Mais tarde, no período pós-guerra assistiu-se a uma valorização do factor humano, aliado a um aumento da concorrência que veio contribuir para uma maior qualificação dos trabalhadores e, simultaneamente para o desenvolvimento do que viria a intitular-se de Recursos Humanos. Apesar desta evolução, continuou-se a observar que a gestão das pessoas privilegiava pouco, a aquisição das competências consideradas necessárias à

---

<sup>1</sup> Adam Smith, *A Riqueza das Nações* (1776). É considerado o pai da economia moderna e o mais importante teórico do liberalismo económico.

<sup>2</sup> Robert Owen, *A New View of Society*, (1813-14). Considerado um dos fundadores do socialismo e cooperativismo.

prossecução das funções. Posteriormente esta visão evoluiu no sentido de uma perspectiva humanista das pessoas e da sua integração nas organizações e, por isso se começou a dar importância não só à qualidade do trabalho desenvolvido mas também à qualidade das relações estabelecidas. A década de noventa foi marcada por reformas e reestruturações administrativas que culminaram em novos modelos de gestão de pessoas nas organizações. Diversos factores contribuíram para isso como a globalização, a consciência das pessoas para o ambiente, a exigência do cumprimento de normas de qualidade de vida no trabalho, como a segurança e o *stress*. De acordo com Carapeto e Fonseca (2005,13):

Os primeiros anos do século XXI deixaram clara a contradição existente entre o ritmo acelerado das transformações à escala do globo e a lenta evolução das organizações públicas. Hoje, mais do que no passado, a Administração Pública foi forçada ficar mais sensível a determinadas variáveis. Com efeito, administrar o sector público não é fácil pois exige uma gestão bastante complexa de diversos actores que possuem aprendizagens, expectativas e comportamentos diferenciados.

Actualmente a gestão das organizações tende a ser realizada em função do contexto do meio e da actividade. As pessoas são presentemente encaradas como um factor estratégico e, os seus desempenhos são fundamentais para o desenvolvimento económico e social das organizações. De acordo com Bilhim (cit. in Proença 2006, 6) “é necessário olhar para [...] as pessoas que integram a função pública em termos muito diferentes dos actuais. Em particular é indispensável começar a gerir e a pagar *performance*, realização, resultados e não antiguidade”. De acordo com vários estudos (Araújo, 2001, 2002; Rocha e Araújo, 2007; Bilhim, 2003) as ideias gestionárias que atravessaram o movimento de reforma administrativa internacional também se fizeram sentir em Portugal, sendo o Estado pressionado para aumentar a sua eficiência<sup>3</sup>. O novo movimento da reforma administrativa *New Public Management* ou modelo de administração pública empresarial vê no mercado, o princípio que deve guiar toda a sociedade. A experiência da reforma administrativa iniciada em meados da década de oitenta do século passado, caracteriza-se por várias tentativas para introduzir a gestão orientada para os resultados na AP portuguesa. Estas iniciativas, e outras de natureza gestionária, são o reflexo da influência do movimento da Nova Gestão Pública e à semelhança de outros países da Europa Ocidental, Portugal também não ficou indiferente a este movimento. A influência da Nova Gestão Pública na reforma administrativa encontrou diferentes manifestações nos governos dos vários países. Apesar de os sistemas administrativos apresentarem formalmente estruturas novas e modernas, as práticas e as operações internas mantêm o padrão tradicional do velho sistema. Vários autores (Hood 1996) e (Polidano 2001) salientam que muitos países retiraram os elementos mais importantes da Nova Gestão Pública e não adoptaram todas as medidas. Há portanto, uma abordagem distinta por parte dos vários países no que concerne à implementação das

---

<sup>3</sup> Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho; Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro.

ideias na Nova Gestão Públicas bem como respostas diferenciadas dos sistemas administrativos. A Gestão Orientada Pelos Resultados (GOPR) é uma variação da Gestão por Objectivos desenvolvido por (Drucker 1954) e outros académicos (Humble 1968 e Odiorne 1979). Estes instrumentos apresentam alguns aspectos comuns como o planeamento, a avaliação de desempenho e os objectivos orientados pelos resultados (Osborne e Plastrik 1997). Relativamente à implementação da Gestão Orientada pelos Resultados na Administração Pública existem conclusões ambíguas. De acordo com Abramson *et al.* (cit. in Madureira 1997, 163) alguns estudos referem que a introdução da GOPR tem sido um sucesso enquanto outros estudos sugerem que os resultados obtidos com a utilização deste instrumento têm sido um fracasso (Bourgaul 2004, Boyne e Walker 2002). A Gestão por Objectivos e o sistema de Planeamento, Programação e Orçamentação, apesar de não serem uma inovação tiveram um interesse renovado nas décadas recentes. Estas iniciativas procuraram introduzir a definição de objectivos de natureza estratégica e operativa, com o recurso a planos induzindo por esta via o desenvolvimento de uma cultura orientada pelos resultados. Na verdade, trata-se de técnicas que se ajustam às ideias da Nova Gestão Pública pois realçam a necessidade de melhorar a eficiência dos serviços públicos através do planeamento, do controlo e da ênfase nos resultados. De acordo com Hood, 1991 (cit. in Araújo 2000, 39) “a avaliação dos resultados é, de facto, um dos componentes da Nova Gestão Pública e uma das características das reformas implementadas”.

## **2.1. Modelos de gestão de recursos humanos**

Os modelos de Gestão Pública estão geralmente associados às mudanças no modelo de Estado. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de AP, o qual procura reflectir as preferências e os valores que aquele procura promover (Rocha 2001). É possível identificar três grandes modelos de Estado a que se associam diferentes modelos de Administração. O primeiro corresponde ao Estado Liberal, que vigorou no início do século XX, influenciado pelas ideias liberais, e que reduziu ao mínimo a sua intervenção na vida económica e social. Corresponde a este modelo uma Administração Pública neutra que se limitou a executar as decisões do Governo de acordo com as regras da gestão. O segundo modelo surge após a Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento do Estado social. Caracteriza-se pela intervenção do Estado na vida económica e social, em consequência do aumento das suas funções. Está associado a este, o modelo de Administração Profissional, que se caracteriza pelo aumento da actividade da Administração Pública e pela profissionalização e o poder dos funcionários. As últimas décadas têm representado um ataque ao modelo de Administração Profissional associado ao Estado social. A influência das ideias neo-liberais e das teorias económicas, associadas a um contexto económico difícil, estiveram na origem de um novo modelo de Estado ao qual se associa uma Administração Pública orientada pela racionalidade gestonária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia. A

Nova Gestão Pública (NGP) surge neste contexto de mudança, adoptando um conjunto de práticas gestionárias ligadas aos mecanismos de mercado e, à adopção de ferramentas de gestão privada na Administração Pública. Este modelo é caracterizado pela gestão profissional, pelo reforço das competências das unidades administrativas, pela adopção dos modelos de gestão empresarial, pela definição estratégica de índices de desempenho, pelo enfoque colocado nos resultados a atingir, e pela importância dada ao uso racional e eficaz dos recursos disponíveis. Desta forma passou-se de um modelo estatutário para um modelo gestionário. É este o sentido de algumas medidas implementadas pelos últimos governos, e de que o SIADAP e o contrato individual de trabalho na Administração Pública constituem exemplo. No modelo gestionário, os funcionários desempenham um papel fundamental na modernização dos serviços públicos, pois sem eles e, sem a sua cooperação empenhada não haverá melhorias nos serviços. As competências, os conhecimentos e as atitudes dos funcionários públicos condicionam a actuação do Estado. Para Fonseca (2005, 28) as pessoas devem estar no cerne da modernização: “Todos temos presente o retrato - robô do funcionário público – pouco qualificado, pouco motivado, mal remunerado e, em geral pouco produtivo. O que nem sempre temos presente é que as disfunções dos serviços públicos resultam em grande parte, das práticas tradicionais de gestão de pessoal, que se projectam nas características dos seus agentes”. De acordo com vários estudos da OCDE (por exemplo: 1996), muitas das reformas introduzidas pelo modelo gestionário tiveram um impacto adverso no sistema de gestão da Administração Pública e nos valores da governação e das políticas públicas (Araújo 2007, 7). O sucesso das políticas públicas está dependente do modelo de gestão adoptado e da sua capacidade de contornar os constrangimentos. Estas reformas estão a conduzir os sistemas administrativos para um novo paradigma pós-burocrático, no qual a gestão pública emerge como elemento importante para a eficiência na implementação das políticas públicas” (idem 1998, 291-310). Desde o início do novo milénio emergiu um modelo de governação, enquanto paradigma de reforma administrativa com uma perspectiva diferente da apresentada pela NGP. Há quem pense que esse novo paradigma já entrou em cena e que se denomina *Public Governance*. Segundo Carvalho (2009, 40-43) a argumentação de quem considera que a *Public Governance* veio destronar a Nova Gestão Pública reside na ideia de que aquela foca sobretudo as novas implicações de um Estado mais regulador e menos interventor. Os primeiros anos da década de noventa trouxeram um impulso significativo à implementação da Qualidade nas Administrações Públicas mundiais, chamando a atenção para a necessidade de incutir na Administração, práticas de gestão de características privadas, nomeadamente a Gestão pela Qualidade, de forma a centrar as preocupações dos serviços públicos nas necessidades dos cidadãos e empresas. Progressivamente, Qualidade começou a ser sinónimo de liderança, motivação, comunicação e participação, de definição de objectivos e estratégias adequadas para melhores performances dos serviços. Como refere Almeida (1996, 42): “a gestão por objectivos pode ser definida como um sistema de gestão global que integra várias áreas chave da gestão, de uma forma

sistemática, que procura obter o máximo de eficácia e de eficiência, quer pessoal, quer organizacional”. Este tipo de gestão promove um processo participado, por meio do qual trabalhadores e gestores de uma organização identificam em conjunto, objectivos colectivos e individuais, definem áreas vitais de actuação e resultados a alcançar, usando medidas como guias de orientação para as diversas unidades orgânicas, estabelecendo as contribuições para cada um dos membros envolvidos. Esta filosofia de gestão tem alguns elementos fundamentais a cumprir na prossecução dos seus objectivos, tais como o planeamento, a participação a motivação, o reconhecimento, a realização humana e profissional. A gestão por objectivos coloca o indivíduo, como parte integrante do processo da sua própria avaliação, conjuntamente com a avaliação realizada pelo superior hierárquico. Os funcionários têm conhecimento do que deles é esperado, das metas que devem atingir para serem positivamente avaliados, quer isto dizer, têm conhecimento dos meios indispensáveis para uma boa avaliação de desempenho, permitindo-lhes uma auto-avaliação constante, ao longo do processo de execução e introduzindo as medidas correctivas necessárias. Segundo (Carvalho 2009, 40-43) “a crise global que actualmente se faz sentir terá necessariamente repercussões no paradigma gestor que dominou a reforma administrativa durante cerca de trinta anos. As suas lacunas ou falácias serão postas a descoberto e a sua acumulação apelará ao surgimento de um novo paradigma. Resta saber quando e qual será o seu conteúdo”.

## **2.2. Novos desafios na gestão de recursos humanos**

A gestão pública preocupa-se em minimizar os meios e maximizar os resultados. As reformas a efectuar na gestão pública devem realçar aspectos, como sejam, o aumento da produtividade e eficiência, o aumento da flexibilidade e a capacidade de adaptação, o controlo das despesas públicas e a modernização das relações de controlo e de prestação de contas na hierarquia do Estado. Segundo Kanter, R. Stein, B. e Jick, T. (cit. in Madureira 1992, 163), diversos dirigentes de sectores da AP, tentam motivar os funcionários para a mudança, porém as justificações apresentadas nem sempre são percebidas da forma mais adequada pelos funcionários. Estes autores identificaram alguns factores passíveis de gerarem reacções adversas à mudança por parte dos colaboradores de uma organização. Podemos referir que alguns desses factores se prendem com a perda de privilégios e a incerteza quanto ao futuro profissional. A mudança na AP é um processo do foro pessoal com consequências organizacionais. Por outras palavras, quem muda são as pessoas e, portanto, qualquer acção de gestão da mudança terá de ter sempre, como ponto de partida e de chegada, o factor humano. Sobre isto diz-nos Fonseca (2005 29):

As correntes gestionárias procuram transformar as organizações públicas em organizações semelhantes às organizações privadas, orientadas para resultados e com metas de desempenho. Em consonância, definem o cidadão como cliente, pois dão-lhe a oportunidade

de escolher (entre serviços públicos e entre estes e os privados) e procuram melhorar a qualidade e eficiência dos serviços público”.

Segundo Bilhim, (2005, 34) é conhecido o peso excessivo da AP nas finanças públicas, com funcionários mal aproveitados, a que falta eficiência, agilidade e responsabilização. De acordo com Carapeto e Fonseca (2005, 251), um dos grandes entraves ao desenvolvimento da eficácia e da eficiência é a burocracia que tem persistido na nossa AP. Outros autores como Neves (2002, 33), acrescentam que é importante que a AP entenda que atravessamos tempos difíceis, com recursos muito escassos, com níveis enormes de competitividade, e por isso é fundamental a procura de níveis crescentes de eficiência e eficácia. Um outro factor importante é a avaliação do desempenho dos seus agentes que nunca é verdadeiramente efectuada, e o mau desempenho nunca é responsabilizado. Apenas é exigível que sejam cumpridas as normas instituídas. A melhoria destas variáveis só se consegue concretizar através da valorização dos recursos humanos, e das condições de trabalho dos seus agentes. O Governo tem manifestado essa preocupação nos últimos anos, ao contemplar na lei 12/A/2009<sup>4</sup>, algumas medidas em matéria de modernização como por exemplo os prémios ao mérito e à excelência no desempenho de funções, e a promoção da qualificação dos recursos humanos mediante formação. Actualmente a gestão das pessoas é realizada sob novos pressupostos. As últimas décadas encontram-se associadas a um conjunto de modificações, nos níveis culturais e de escolaridade da população, assim como na facilidade do acesso à informação, que se reflectem em novas expectativas e formas de relacionamento com as instituições e com os seus representantes. A tabela abaixo apresenta as principais diferenças entre a estrutura tradicional e a estrutura da Administração Pós-Burocrática.

**Tabela 1- Comparação entre as estruturas tradicionais e as estruturas pós burocráticas.**

Estruturas Tradicionais	Estruturas Pós-Burocráticas
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência mudança e na inovação
Actuam num ambiente de monopólio	Actuam num ambiente de concorrência.
Estrutura hierárquica.	Sistema orgânico – orientado para o cliente
Competição muito limitada entre agentes	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na política	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

Fonte: Adaptado de Rehfuß (1991, 239-251).

Pela análise da tabela podemos verificar que algumas variáveis existentes nas estruturas tradicionais, como o cumprimento das normas, a cooperação, a competição limitada entre

<sup>4</sup> LVCR- Lei de Vínculos e Carreiras na AP.

agentes, a hierarquia, típico do modelo tradicional de administração, dão lugar a outras que procuram tornar os serviços públicos mais eficientes e onde se valoriza a realização de resultados. Assim o tradicional modelo hierárquico utilizado para a implementação das políticas públicas foi progressivamente substituído por um modelo pós burocrático de características de mercado no qual a gestão pública emerge como elemento importante para a eficiência na implementação das políticas públicas. A mudança, inovação, eficiência e a orientação para o cliente são eixos importantes na implementação de melhorias na AP.

### **2.3. Gestão estratégica de recursos humanos na organização escola**

Segundo Estevão (1997, 5), “a gestão estratégica numa organização procura tornar significativa uma diferença quanto às organizações congéneres, instituindo-a como um problema sério e uma oportunidade excitante”. Neste sentido, o gestor estratégico ultrapassa o papel do mero planeador profissional, tornando-se o conselheiro e facilitador das decisões em todos os níveis da organização. A gestão estratégica apresenta assim um conjunto de características que a distinguem de outros processos, como o simples planeamento estratégico. Na opinião de Lopes Rodrigues (2009, 93), “as organizações enquanto entidades sociais operacionais, são conjuntos estruturados de pessoas que prosseguem determinados fins e, que são possíveis de metodologias de uma gestão estratégica, independentemente de serem públicas, privadas ou mistas”. A gestão estratégica consiste num “processo global que visa a eficácia, integrando o planeamento estratégico [...] e outros sistemas de gestão, responsabilizando ao mesmo tempo todos os gestores de linha pelo desenvolvimento e implementação estratégica [...] é um processo contínuo de decisão que determina a *performance* da organização” (Estevão, s/d, 4).

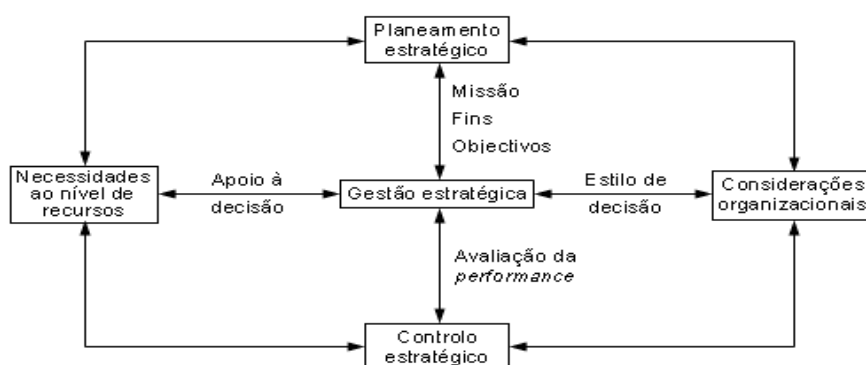
A função de Recursos Humanos é hoje uma função estratégica para as organizações, na medida em que permite estabelecer orientações para os diferentes grupos de trabalhadores, assim como define um conjunto de factores e exigências, que condicionam a dinâmica da estrutura orgânica da organização, como por exemplo o número de colaboradores, o nível de competências, a adaptabilidade, mobilidade interna e a sua distribuição pelas várias áreas funcionais. As múltiplas missões atribuídas ao sector público, exigem de cada organização, uma visão do futuro e uma orientação para a fixação de objectivos a atingir, assim como uma permanente avaliação dos resultados, e do grau de satisfação dos públicos, orientado para as necessidades, exigências e expectativas dos cidadãos clientes.

A autonomia dos gestores no exercício das tarefas atribuídas, encontra-se naturalmente ligada à responsabilidade, à prestação de contas pelos resultados alcançados, *accountability*, promovendo oportunidades de desenvolvimento profissional rentabilizando a predisposição das pessoas para novos conhecimentos, ou, aperfeiçoar os que já detêm. É importante também permitir o envolvimento dos trabalhadores na definição dos objectivos estratégicos da organização, para que a reflexão estratégica não se limite à gestão de topo. A noção de estratégia evoluiu, tal como o planeamento, sobretudo a partir dos finais da



Segunda Guerra Mundial e está ligada a um conjunto de tomada de decisões que têm por finalidade assegurar a coerência interna e externa da organização, mobilizando todos os seus recursos. A estratégia é sobretudo um “posicionamento das forças antes de as acções começarem” (Rowe 1986, 95) e relaciona-se com os valores que se pretendem para a organização, especificando o que fazer e não como fazer, que é próprio do planeamento estratégico. Outro factor importante da gestão estratégica é o controlo estratégico (idem, 302) conforme o esquema da figura 1, onde se pode verificar a articulação e interligação da gestão estratégica com as outras variáveis. Analisando este esquema abaixo podemos verificar que a gestão estratégica se articula com quatro factores: as necessidades de recursos, o planeamento, que sofre as pressões institucionais do meio externo; as considerações organizacionais ligadas aos processos e que são condicionados pela estrutura da própria organização; e, finalmente, o factor do controlo, que é pressionado pelo meio interno.

Figura 1- Diagrama dos 4 factores estratégicos de gestão, segundo Rowe:



Elaborado a partir de (Rowe, *et al.* 1986, 302).

A relação da gestão estratégica com o factor dos recursos é fundamental para apoiar as decisões que o gestor deve tomar; do mesmo modo, a relação com o planeamento é crucial para a definição das missões, dos fins e dos objectivos e por sua vez, a interacção da gestão estratégica com o factor organizacional e com o controlo estratégico interfere respectivamente, no estilo de decisão e na avaliação das realizações da organização. Como ilustra ainda o diagrama, todos estes factores interagem entre si. Exercer a função de planeamento na administração pública implica atender às variáveis políticas-legais (opções do plano; programa do governo; legislação); atender às variáveis económico-financeiras (orientações macroeconómicas; orientações orçamentais), atender às variáveis socioculturais (condições demográficas; tradições locais); atender às variáveis ecológicas (preocupações ambientais; condições do clima). Foi sobretudo a partir dos anos 50 que o planeamento adquiriu uma dimensão de destaque, e se dividiu em planeamento estratégico e planeamento operacional, referindo-se aquele à integração da análise dos factores ambientais na definição da estratégia organizacional. O planeamento estratégico passa, a

partir de então, a ser definido pela informação recolhida do ambiente e cada organização actua de acordo com o contexto em que está inserida (Cardoso 1992, 23-24). Tendo em conta apenas os aspectos relevantes da gestão estratégica quando aplicada às escolas e considerando que um dos seus grandes objectivos é assegurar que as organizações no seu conjunto se articulem bem com os seus meios, também as escolas podem ganhar com este tipo de gestão, uma vez que são igualmente afectadas por um conjunto de factores ambientais tão importantes como: a legislação, as mudanças de condições e políticas de trabalho, os desafios que a própria autonomia pode despoletar em termos de competição entre escolas públicas e entre estas e as privadas, as limitações de ordem económica, os factores socioculturais (que alteram os valores e atitudes da sociedade), o nível de desenvolvimento tecnológico, as ideologias e atitudes políticas face à educação.

#### **2.4. Gestor/Director escolar**

De acordo com Mintzberg (cit. in Ferreira 1996, 252), “a liderança aparece como um dos papéis do gestor, entendido como a responsabilidade pela direcção e motivação de colaboradores, através da integração das necessidades individuais com os objectivos organizacionais”. Segundo este autor, são atribuídas ao gestor três tipos de funções: de relação, a quem cabe representar a organização, liderar e conduzir as actividades dos seus subordinados; de informação assumindo o centro da organização e gerindo-a em termos internos e externos e finalmente uma função de decisão, a quem compete fazer evoluir e adaptar a organização à mudança, gerir conflitos, recursos humanos, materiais e económicos. Deve, portanto, possuir competências que lhe permitam exercer uma forte liderança para adoptar medidas que levem à construção de uma escola afectiva e efectiva, com base numa cultura de sucesso e atendendo aos princípios de uma gestão democrática e participativa. Para que isso aconteça, deve proporcionar um ambiente que permita à escola cumprir a sua missão, os seus objectivos e as suas metas, de acordo com os valores da organização, através do envolvimento de toda a comunidade escolar. Outros autores como Barroso e Sjørslev (1991, 176) reforçam que o gestor/líder deve ter carisma, competência, ser fomentador de consensos e ser aceite pela comunidade. Deve ainda saber construir a visão da organização, criar e/ou ajudar a construir o ambiente saudável, definir estratégias consensuais, comunicar, estimular a participação e a partilha de todos os membros da comunidade, utilizar o método de avaliação sistemática, inovar e fomentar a criatividade e sobretudo saber motivar. É muito importante que as pessoas se sintam motivadas. Quanto mais motivadas e persistentes, maior capacidade e potencialidade terão para atingir os seus objectivos.

### **3. Liderança**

Desde que o Homem começou a organizar-se em grupos, uma das características comuns que se encontram em todos eles é a divisão do trabalho e o aparecimento de um ou vários

níveis hierárquicos, sinónimo de autoridade conquistada ou delegada. A sobrevivência desses grupos exigia uma organização interna e o comando de alguém que coordenasse as diversas actividades desenvolvidas, apoiado em outras pessoas que transmitissem as orientações, zelassem pelo cumprimento de ordens e normas e ainda garantissem o sistema de comunicação e o controlo entre o topo da hierarquia e as bases de cada grupo. Hoje, as múltiplas missões atribuídas ao sector público exigem cada vez mais que cada organização defina uma visão do futuro, orientada para as necessidades, exigências e expectativas dos cidadãos clientes. As organizações necessitam de definir uma política de desenvolvimento, dos recursos humanos adequados ao novo contexto, assim como a criação de sinergias que estimulem a criatividade de cada um no contexto organizacional. O líder da organização surge assim como um elemento capaz de aglutinar as pessoas à volta de algo, de uma visão, capaz de influenciar as características dessa organização, no que diz respeito a inúmeros factores, como a motivação pessoal, a participação e motivação dos trabalhadores, que se repercute posteriormente na formação e desenvolvimento profissional. Segundo Brunet (cit. in Nóvoa 1992, 31-61), “são os actores no interior de um sistema que fazem da organização aquilo que ela é. Por isso, é importante compreender a percepção que estes têm da sua atmosfera de trabalho, a fim de se conhecerem os aspectos que influenciam o seu rendimento”. O líder eficaz equilibra a componente de autoridade com a componente de gestão, dando assim resposta às exigências administrativas, técnicas mas também às exigências humanas e de relação. Ser líder é conhecer-se bem, é conhecer ainda melhor os seus seguidores, só desta forma tendo consciência das suas capacidades e fraquezas e das do seu grupo, se consegue alcançar com êxito os objectivos propostos e os resultados positivos.

### **3.1. Estilos de liderança na organização escola**

Na escola existe uma multiplicidade de actores que coexistem numa lógica de acção, com projectos individuais, mas sempre com uma finalidade comum – a educação. Para que essa finalidade se concretize é fundamental um líder que imprima um carácter de justiça e democracia à escola. Diversos estudos efectuados sobre liderança, confirmam-nos que esta abrange campos de intervenção ao nível sociológico, político, moral e simbólico. Segundo Alvarez (1995, 41- 47): “não existe qualquer grupo humano, sobretudo de dimensões médias ou grandes, que possa funcionar eficazmente sem qualquer tipo de liderança, seja ela formal e institucional, seja ela ocasional e informal”. Segundo o autor, para uma organização conseguir os seus objectivos tem de existir alguém capaz de convencer, atrair e entusiasmar o grupo, e de certa forma mobilizar as pessoas para o objectivo comum. De acordo com Bennis (1984) podem ser citadas cinco competências que o líder da organização deve desenvolver: visão, comunicação e alinhamento, persistência, consistência e focalização, *empowerment*, aprendizagem organizacional. Para Alvarez, um líder transformacional possui carisma, o qual “resulta da percepção por parte dos liderados das qualidades e comportamento do líder, percepções estas, influenciadas quer pelo

contexto da liderança, quer pelas necessidades individuais e colectivas dos liderados” (cit. in Ferreira 2001, 393). Podemos referir que existem três estilos diferentes de liderança: liderança autoritária, liderança liberal *laissez-faire* e liderança democrática. Associados a estes três tipos de liderança estão três climas de trabalho diferentes. Na liderança autoritária, o líder autoritário toma todas as decisões sem consultar o grupo, fixa as tarefas de cada um dos elementos do grupo e determina a forma de as concretizar. Não há lugar para a iniciativa pessoal. Este tipo de liderança é gerador de conflitos, de atitudes de agressividade, de frustrações, de submissão, de desinteresse. Apesar destes aspectos considerados negativos, a produtividade dos trabalhadores até costuma ser elevada, embora as tarefas não sejam executadas com satisfação. Na liderança liberal o líder *laissez-faire* assume uma atitude não directiva, ou seja não participante nas actividades. Este líder funciona como elemento do grupo e só intervém quando solicitado. Mantém-se distante e indiferente, concedendo total liberdade ao grupo para proceder como bem entenda. Acaba por ser o grupo a levantar os problemas, a discutir as soluções e a decidir. Neste tipo de liderança se o grupo não tiver capacidade de auto-organização as discussões serão frequentes e o desempenho das tarefas revela-se pouco satisfatório. Na liderança democrática, o líder encoraja os membros do grupo a decidirem as suas próprias políticas. Este tipo de liderança é definido como aquele em que a decisão do grupo prevalece. O grupo participa na discussão e programação do trabalho, na divisão das tarefas e nas decisões tomadas colectivamente. O líder assume uma atitude de apoio, integrando-se no grupo, sugerindo alternativas, sem as impor. Em termos quantitativos, este tipo de liderança não apresenta tão bons resultados como o estilo autoritário, mas o nível de satisfação e a criatividade no desempenho das tarefas é maior, bem como a solidariedade entre os elementos do grupo.

### **3.2. Clima organizacional**

O clima organizacional de uma organização educativa resulta dos comportamentos e das políticas dos membros que a integram, em especial da gestão de topo. Um aspecto importante a observar, é o papel que o clima escolar exerce na prossecução dos objectivos de excelência das escolas. O clima escolar refere-se a um ambiente estruturado, que reflecte por um lado a responsabilização colectiva de todos os participantes da comunidade escolar em relação ao sucesso de ensinar e de aprender, e por outro, a capacidade que o líder da organização educativa demonstra para estimular o grupo a atingir eficazmente as metas pré-definidas. Brunet (1992,125) afirma que “são os actores no interior de um sistema que fazem da organização aquilo que ela é. Por isso, é importante compreender a percepção que estes têm da sua atmosfera de trabalho, a fim de se conhecerem os aspectos que influenciam o seu rendimento”. Este clima de sucesso deve contemplar na sua génese, valores como a cooperação, a partilha, a co-responsabilização, a informação e a transparência. Tudo isto será possível se houver comunicação, pois dessa forma ela ajuda a manter a coesão e a confiança entre os elementos do grupo.

## **Capítulo II – Avaliação das Organizações**

### **1. Avaliação das organizações educativas**

#### **1.1. Enquadramento legal**

Há trinta anos em Portugal, o termo avaliação aplicado à educação era praticamente desconhecido e portanto quase não era usado. A avaliação das organizações escolares (incluindo as de ensino superior) é um tema relativamente novo. Em 1986, o artigo 49º da Lei nº 46/86, ocupava-se da “avaliação do sistema educativo”. Oito anos mais tarde foi publicada uma lei sobre a avaliação do ensino superior (Lei nº 38/94 de 21 de Novembro) que tinha por objecto cada uma das instituições de ensino superior, e em Dezembro de 2002 foi aprovada uma outra lei (Lei 31/2002, de 20 de Dezembro) que no seu artigo 6º estipula, que: “a auto-avaliação das escolas tem carácter obrigatório, desenvolve-se em permanência, e conta com o apoio da administração educativa”.

#### **1.2. Avaliação interna e externa das escolas**

A avaliação de escolas traduz-se na recolha sistemática, de informações sobre a estrutura e funcionamento de uma organização escolar, com a finalidade de formular juízos que possam conduzir à tomada de decisões e a acções subsequentes. Poderá ser realizada externamente ou internamente, consoante a actividade de avaliação seja exclusiva ou predominantemente realizada por agentes externos ou por membros da própria organização escolar. Nesta, que também se pode chamar de auto-avaliação, são efectuados diagnósticos frequentes, no sentido de definir o ponto da situação actual e o plano de melhorias a implementar. Almeida referiu que “cada escola é diferente das demais porque é diferente a sua inserção sociológica, a origem dos alunos e dos professores, a sua dimensão e grau de conforto, a competência e o empenho dos seus órgãos de gestão” (Almeida 1996, 6). Na Lei 31/2002, de 20 de Dezembro, o programa de avaliação opera com um referencial composto por cinco domínios-chave: resultados, prestação do serviço educativo, organização e gestão escolar, liderança e capacidade de auto-regulação e melhoria da Escola/Agrupamento. O objectivo é estabelecer uma cultura de avaliação global e continuada do sistema, abrangendo as escolas, os docentes, funcionários, e outras entidades que nele desempenhem papel de relevo. Nesse sentido, como entidade com responsabilidades na garantia da qualidade das organizações escolares e no serviço que prestam, a Inspeção Geral Educação (IGE) pretende contribuir para a prática da auto-avaliação, como instrumento de procura de melhoria da qualidade e dos resultados. Por outro lado, a avaliação externa das escolas, permite a estas articularem os seus contributos com a cultura e os dispositivos de auto-avaliação dos estabelecimentos de ensino. Permite ainda que estas desenvolvam e reforcem a sua autonomia. Ao identificar pontos fortes e pontos fracos, bem como oportunidades de desenvolvimento e constrangimento, a avaliação externa oferece elementos para a construção ou aperfeiçoamento de planos de

melhoria e desenvolvimento de cada Escola/Agrupamento em articulação com a Administração Educativa e com a comunidade em que se insere. A avaliação interna das escolas é um outro processo contínuo e sistemático levado a cabo por actores educativos, professores e outros actores, com o objectivo de apreciar como estão a ser prosseguidas as metas educativas, a fim de as ajustar ao contexto, fundamentar a tomada de decisões e prestar contas à comunidade. Neste sentido, a avaliação da escola deve articular a prestação de contas sobre o uso dos recursos, face aos resultados escolares alcançados com a melhoria da organização. A prestação de contas, objecto da avaliação externa, dirige-se à eficácia da escola, enquanto a melhoria é o foco da avaliação interna. A primeira centrada nos resultados escolares, dirige-se aos “clientes” (pais, alunos) de modo a possibilitar-lhes a livre escolha da escola, numa lógica de mercado da educação. A segunda, é um dispositivo de aprendizagem e desenvolvimento organizacional. Assim, a avaliação das escolas tem estado pressionada entre uma orientação para a melhoria e um instrumento de controlo que procura melhorar a qualidade da escola através de *rankings*. A avaliação interna é efectuada em muitas escolas com a regularidade que cada organização define. Os instrumentos utilizados, são normalmente inquéritos por questionário, aplicados aos cidadãos clientes (pais, alunos, docentes, pessoal não docente e restante comunidade educativa).

## **2. Avaliação do desempenho das pessoas e serviços**

Em 2004, o XV Governo considerou a reforma da AP uma prioridade política pelos seus impactos na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado. Este processo de reforma iniciou-se com a definição das grandes linhas orientadoras, tendo como objectivos essenciais prestigiar os serviços públicos e os seus agentes, racionalizar e modernizar estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência. A RCM<sup>5</sup> nº 95/2003, de 30 de Julho, ao definir as linhas orientadoras da reforma da AP, refere no ponto 1<sup>6</sup> que são objectivos gerais por si aprovados “introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários.” No ponto 6, este objectivo geral é desenvolvido, explicitando-se que “no âmbito da promoção do mérito e da qualificação deverão instituir-se mecanismos credíveis de estímulo ao mérito e de avaliação do desempenho, quer do serviço quer individuais, associando estes últimos ao desenvolvimento de carreiras dos funcionários”.

A difícil conjuntura económica e o agravamento do défice público nos últimos anos conduziram, em Portugal, a fortes restrições orçamentais, com o objectivo de conter a despesa pública. Consequentemente, a introdução da gestão estratégica dos recursos públicos e da avaliação de desempenho torna-se fundamental, onde a melhoria do serviço

---

<sup>5</sup> Resolução do Conselho de Ministros.

<sup>6</sup> Objectivos gerais.

prestado aos clientes, constituem a base das decisões públicas. Câmara (1999, 58) refere que: “avaliação de desempenho, entendida como um juízo de valor sobre a forma como alguém executou uma tarefa ou uma função sempre existiu”. Em todo o lado se avalia, o produto, o processo, o serviço, o atendimento e, implicitamente, o desempenho, quer seja no contexto público quer seja no privado. Qualquer que seja a técnica utilizada, a avaliação desenvolve-se através da actividade de observação do comportamento a medir, da sua comparação com o comportamento esperado e da comunicação do resultado obtido ao sujeito observado, com o intuito de o incentivar e motivar. Isto é, deve ajudar as pessoas e não puni-las. Como o desempenho do funcionário se reflecte no sucesso ou insucesso da organização é habitualmente a primeira variável a ser medida, e por este motivo tem vindo a assumir um interesse crescente nos mais diversos domínios da sociedade. Segundo a perspectiva de Carapeto (2005, 22): “nas últimas duas décadas do século XX, um movimento de reformas das Administrações Públicas percorreu os países anglo-saxónicos e escandinavos e desencadeou inúmeras réplicas em muitos outros países do chamado mundo desenvolvido”. São cada vez mais as organizações que perceberam a importância que a avaliação de desempenho assume na gestão dos recursos humanos e no seu funcionamento em geral. Muitos gestores conseguem aferir através do desempenho dos funcionários os efeitos dos programas de formação, identificando o contributo de cada um para a organização, ou seja, a avaliação não serve apenas para avaliar o desempenho do indivíduo hoje, mas também para a valorização e melhoria dos desempenhos futuros. Na perspectiva de Almeida (1996, 15): “A avaliação de desempenho pode ser definida como um processo pelo qual uma organização mede a eficiência e eficácia dos seus colaboradores. No geral, o processo serve como uma ferramenta de auditoria e controlo da contribuição para os objectivos e/ou resultados dos participantes organizacionais”.

A questão da avaliação não pode ser analisada apenas do lado dos avaliadores, mas também por parte dos avaliados. Todos consideram que a avaliação é importante no contexto de uma organização, independentemente dos obstáculos que são colocados à sua implementação. Todos os avaliados concordam à partida que é importante para o gestor conhecer a realidade que gere, assim como para o avaliado que tem a oportunidade de ser reconhecido pelo seu desempenho.

## **2.1. Funções e objectivos da avaliação de desempenho**

Como referimos no ponto anterior, através da avaliação de desempenho as organizações públicas conseguem efectuar uma verdadeira gestão de recursos humanos, em termos de diagnóstico de necessidades de formação, suprir deficiências de desempenho, seleccionar pessoal de acordo com o perfil de competências associado à tarefa. Em termos genéricos, é assim possível aos dirigentes máximos do serviço, conhecer e aproveitar o potencial das equipas de trabalho, reforçar a motivação para o alcance de objectivos e melhorar a comunicação com os avaliados. Ao mesmo tempo, se os avaliados forem envolvidos nos processos reforçam a motivação e o seu compromisso com os valores, a cultura e os

objectivos do serviço onde estão integrados. Na opinião de Seixo (2004,14) a avaliação de desempenho quando levada à prática de forma correcta, representa uma mais-valia para a organização onde é instituída, para os actores nela envolvidos e para a sociedade no seu todo.

O processo avaliativo é contínuo, inicia-se com o recrutamento do funcionário e continua todos os dias em que ele estiver ao serviço da organização, consistindo numa actividade cíclica, que começa na definição de objectivos, passa pela monitorização, pela formação, apoio, aconselhamento e *feed-back* ao funcionário sobre o desempenho observado, reiniciando-se com a definição de novos objectivos ou reformulação dos anteriores. Para Silveira e Trindade (1992, 96): “só tem sentido medir a eficiência de um serviço depois de a sua eficácia ter sido medida. Quer isto dizer que medir a eficiência sem se saber se os objectivos foram atingidos não tem qualquer significado”. Neste contexto, o registo formal da avaliação constitui o meio de prova da sua realização ao qual avaliador e avaliado poderão recorrer em caso de litígio.



## **Capítulo III – O SIADAP**

### **1. O SIADAP na Administração Pública**

#### **1.1. Pressupostos**

O início do século XXI é marcado pela existência de uma sociedade cada vez mais exigente, relativamente à prestação da AP, que se pretende mais moderna, produtiva e de maior qualidade dos serviços públicos. Os órgãos de gestão das organizações encaram o desempenho das pessoas como a forma mais segura para atingir a eficácia e a eficiência, diminuir a despesa pública e assim reduzir a carga fiscal a que os contribuintes estão sujeitos. Por isso procuram novas formas de melhorar o desempenho dos seus recursos humanos. De todas as propostas de mudança, “as pessoas” constituem a variável fundamental para uma efectiva consolidação da reforma, pois sem elas não será viável a sua implementação em pleno.

De acordo com Bilhim (2002, 22): “A gestão de recursos humanos é, em geral, aceite como um tema central no estudo das organizações. Todavia, o conhecimento disponível acerca da influência das boas ou más práticas de gestão de recursos humanos sobre produtividade e eficácia organizacional é muito escasso”. A avaliação de desempenho, refere o autor, constitui por si, um factor de modernização da AP, contudo o conceito não deve ser delimitado apenas à forma como os funcionários executam as suas funções, pois por vezes os funcionários demonstram elevada capacidade de desempenho, mas os serviços, pela maneira como estão estruturados apresentam um funcionamento deficiente e uma eficácia baixa e aquém das necessidades sentidas pelas populações.

Segundo Neves (2002, 183) “existe na AP uma cultura «administrativista» mais centrada nas formas de intervenção, do que nos problemas da Administração. A lógica é aplicada ao cumprimento das normas ou do que está estabelecido, mais do que à capacidade de resolução dos problemas”.

É neste contexto de mudança e de necessidade de aumentar os padrões de qualidade que surge um novo modelo de avaliação, denominado Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP). Este sistema é regulamentado actualmente pela Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, aplica-se ao desempenho dos serviços públicos, dos respectivos dirigentes e demais trabalhadores, numa concepção integrada dos sistemas de gestão e avaliação, permitindo alinhar, de uma forma coerente, os desempenhos dos serviços e dos que neles trabalham.

O sistema integra três componentes: O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1), Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2), Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

A Gestão por Objectivos, metodologia gestionária proposta por Drucker nos finais do século XX assenta basicamente na adopção de um sistema de gestão estabelecido num conjunto

de indicadores, tendo como prioridade o cumprimento de metas pré-definidas e quantitativas.

A questão que se coloca consiste em saber em que medida a actual reforma e a mudança de paradigma introduzida com as ideias da gestão orientada pelos resultados irá influenciar a cultura administrativa vigente. Relativamente à avaliação dos funcionários, o SIADAP introduziu importantes mudanças substituindo um modelo de avaliação<sup>7</sup> que de facto não funcionava. O sistema de avaliação de pessoal, anterior, introduzido em 1983, não conseguiu atingir os seus objectivos uma vez que quase todos os funcionários obtinham uma avaliação de Muito Bom ou Bom (Nunes cit. in Araújo 2002, 36). Ao longo dos anos este modelo tornou-se numa rotina que servia apenas para cumprir uma formalidade da progressão da carreira. Em resposta a uma conjuntura desfavorável na aplicação do sistema, o executivo de então, levou a cabo a criação e implementação de um novo regime de avaliação do desempenho na Administração Pública, a Lei nº 10/2004 e posteriormente revogada pela Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, referida anteriormente. Esta, estabeleceu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, visando contribuir para a sua melhoria do desempenho e qualidade de serviço, bem como para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e ainda para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências.

## **1.2. Aplicação do SIADAP na organização educativa.**

O SIADAP apresentou-se às Direcções das escolas como um sistema que visa o desenvolvimento coerente e integrado de um modelo de avaliação que constitua um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria na Administração Pública. Sabemos que o recrutamento da maioria do pessoal não docente (PND) que exerce funções em estabelecimentos de ensino, não obedeceu ao cumprimento e à exigência do perfil de competências para a função. Só muito recentemente, com a reestruturação das carreiras, tal exigência se faz sentir<sup>8</sup>. No entanto, apesar de esses trabalhadores exercerem uma actividade desqualificada, deverão ser integrados nas estruturas educativas, incentivados ao desenvolvimento profissional e é muito importante que possam participar activamente na construção dos processos de melhoria da escola. Para que os Assistentes Operacionais/Técnicos<sup>9</sup> desempenhem um papel útil como agentes educativos na sua relação com os alunos e com os outros membros da comunidade educativa, é fundamental que o seu trabalho seja executado com qualidade e avaliado com rigor, para que possa ser corrigido e melhorado nos aspectos menos

---

<sup>7</sup> Decreto Regulamentar nº 44-B/83.

<sup>8</sup> Lei 12- A/ 2008 de 27 Fevereiro, LVCR - Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

<sup>9</sup> Assistentes Operacionais – designação da anterior carreira de Auxiliar de Acção Educativa. Assistentes Técnicos – designação da anterior carreira de Assistente Administrativo dos serviços de Administração Escolar (SAE).

conseguidos. De acordo com Armstrong (2005, 27), “é mais provável que as pessoas tenham um bom desempenho quando sabem e percebem o que se espera delas e quando participam na definição dessas expectativas”. Algumas variáveis são importantes na implementação do SIADAP como seja um adequado planeamento, a participação, a motivação, o reconhecimento, a realização profissional e o auto controle. Estas variáveis são importantes e fundamentais, no entanto, muitas questões se levantam no momento de comunicar a atribuição da menção de desempenho a um trabalhador, pois independentemente da conjugação de todas as variáveis referidas acima, verifica-se anualmente uma multiplicidade de reacções pessoais, situação observada pelas Direcções Executivas das Escolas, com maior ou menor incidência.

### **1.3. Vantagens e constrangimentos na aplicação do SIADAP**

Para o bom funcionamento das organizações, é indispensável que o sistema de avaliação implementado seja justo, bem estruturado, baseado em princípios claros e credíveis para evitar uma avaliação supérflua que não traduz a realidade relativamente ao desempenho do avaliado. De acordo com Neves (2002, 188): “O processo de avaliação deve ser credível, no sentido de que não é um estudo, um exercício intelectual, mas um instrumento de acção, com reflexos no futuro”. Como foi referido no ponto 1.1, do capítulo III, a avaliação tem como efeitos a identificação de potencialidades pessoais e profissionais, o diagnóstico de necessidades de formação, a identificação das competências e comportamentos profissionais a melhorar, a melhoria do posto de trabalho e dos processos a ela associados. Produz ainda efeitos na alteração de posicionamento remuneratório e na atribuição de prémios de desempenho. No entanto, a realidade dita que os objectivos globais do SIADAP nem sempre parecem ser atingidos. Segundo Bilhim (2003), os novos instrumentos de gestão colidem com a cultura tradicional que se fundamenta no formalismo e no cumprimento da lei podendo mesmo surgir conflitos entre a regulamentação tradicional e as exigências dos novos instrumentos de gestão.

Relativamente às vantagens podemos afirmar que as principais prendem-se com o facto de os objectivos que irão ser avaliados serem contratualizados entre avaliador e avaliado. Os funcionários têm conhecimento do que deles é esperado, das metas que devem atingir para serem positivamente avaliados. Desta forma estão criadas as condições para promover a motivação do funcionário e a melhoria do seu desempenho servindo aqueles objectivos como base ao processo de avaliação. Esta definição sistemática de objectivos permite ainda à organização uma gestão estratégica mais eficaz, uma vez que os seus dirigentes poderão definir metas a longo prazo, de acordo com os resultados que vão sendo alcançados. Um dos maiores constrangimentos que a avaliação de desempenho apresenta tem a ver com o próprio avaliador e com a subjectividade do processo de avaliação, pois cada um vê à sua maneira. É importante que exista uma participação adequada do avaliador no processo de avaliação, pois só assim, com o justo conhecimento e envolvimento, será possível ultrapassar os constrangimentos existentes e implementar a mudança de forma natural.

Almeida (1996, 110), referindo-se a esta problemática, afirma: “A avaliação de desempenho é um processo bastante emocional. Qualificar pessoas com quem se lida diariamente, sabendo o impacto que isso pode ter nas suas vidas, torna o processo de avaliação uma situação delicada e susceptível de provocar disfunções pessoais e organizacionais graves”. Mas a situação que lança maiores críticas, tem a ver com a diferenciação de desempenhos devendo em conformidade ser estabelecidas percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo. A aplicação das percentagens máximas a atribuir a cada um dos trabalhadores, constitui o principal alvo das críticas, na medida em que não permite que todos os funcionários obtenham as classificações máximas. O SIADAP foi sempre muito contestado pelos sindicatos. Os representantes dos trabalhadores do Estado não concordam com o modelo de avaliação, referindo que os mesmos são penalizados na progressão e promoção das carreiras para além do prejuízo que a desmotivação dos funcionários causa aos serviços públicos. Bettencourt Picanço<sup>10</sup> afirmou ao *Jornal Correio da Manhã* de 2 de Junho de 2005: “É lamentável que o Governo tenha mantido o SIADAP, pois significa que a Administração Pública vai continuar a funcionar como funciona e os trabalhadores vão continuar a ser penalizados, uma vez que não são definidos objectivos para cada serviço”. A contestação dos sindicatos refere-se essencialmente à fixação das percentagens máximas, à ausência da regulamentação específica para certos serviços e à falta de formação dos intervenientes no processo. Esse facto acaba por desacreditar um instrumento que busca a excelência, o mérito e a qualidade do serviço. Para Nobre dos Santos<sup>11</sup> (idem 2005): “o diploma actual do SIADAP, tal qual está, não merece o nosso acordo, como já afirmámos várias vezes. Não o aceitamos e desconfiamos mesmo de como vai ser aplicado, pois até agora não existem quaisquer indicações para isso nos serviços”. No entendimento de Paulo Trindade<sup>12</sup> (idem 2005): “este é um sistema que não serve à Administração Pública. É um sistema cujo objectivo é cortar nas promoções e progressões da carreira, de forma a poupar mais dinheiro” (idem). Segundo Trindade: “o erro mais comum em qualquer mudança organizacional, é perspectivá-la como susceptível de ser efectuada apenas por técnicas de incisão, como por exemplo, a ‘legislação’ e a ‘autoridade’. Ora, mudar uma legislação implica dois processos, um deles é alterar o estipulado nas regras escritas, e o outro é alterar o comportamento dos indivíduos de acordo com as novas regras”.

Dado todos estes aspectos torna-se pertinente efectuarmos um estudo no sentido de confirmar ou não se a aplicação do SIADAP contribui para a melhoria do desempenho individual numa determinada organização educativa e se isso representa de facto a mudança pretendida na AP.

---

<sup>10</sup> Presidente do STE (Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado).

<sup>11</sup> Dirigente sindical da FESAP (Federação dos Sindicatos da Administração Pública).

<sup>12</sup> Dirigente sindical da Frente Comum.

## **Parte II**

# **Estudo**

## **Capítulo I – Estudo**

### **1. Definição do problema em estudo - Formulação de questões**

O presente estudo de caso, pretende confirmar ou não se a aplicação do SIADAP contribui para a melhoria do desempenho individual numa determinada organização educativa, identificar as suas vantagens, constrangimentos, e qual o contributo para a melhoria da qualidade dos serviços. Pretende ainda reflectir sobre algumas opções de mudança, na configuração actual do sistema, respeitando o princípio orientador do reconhecimento e valorização do mérito e das competências.

Tendo em consideração que a implementação deste modelo de avaliação ambicionava mudar práticas, comportamentos e atitudes face ao trabalho, pretendemos determinar, se conseguiu atingir os objectivos que visava e aferir as causas que impediram as mudanças pretendidas no âmbito da avaliação de desempenho do pessoal não docente do Agrupamento de Escolas de Ourém.

Face ao exposto, é objectivo deste trabalho responder às seguintes questões:

-Qual o contributo da avaliação na melhoria do desempenho dos serviços e pessoas no caso particular do pessoal não docente?

-Como o SIADAP 3 (Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro) pode influenciar o desempenho dos trabalhadores e promover a eficácia e eficiência nos serviços da organização educativa em análise?

-Como os recursos humanos são afectados pela avaliação do desempenho através do SIADAP?

#### **1.1. Hipóteses e Proposições em discussão**

Partindo da hipótese inicial justificativa do estudo, pretendemos apreciar se a aplicação do SIADAP, regulamentada pela Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, configura ou não uma diferenciação adequada do desempenho dos funcionários da AP, e de que forma isso se traduz na melhoria do desempenho das pessoas e serviços. A investigação está estruturada no sentido de confirmar ou contrariar a hipótese apresentada, tendo sido elaboradas algumas proposições, que foram testadas no sentido de compreender o posicionamento dos sujeitos inquiridos sobre a problemática em discussão. Apresentamos também, o que se pretende aferir com as respostas dos inquiridos, relativamente a cada uma das proposições. A primeira proposição pretende medir o grau de conhecimento dos documentos orientadores da escola por parte dos pais e encarregados de Educação (EE), alunos e PND. Desta forma conhecemos o grau de envolvimento e de participação de todos os

intervenientes na dinâmica da organização e, podemos ainda perceber o tipo de liderança da organização, embora não seja esse o objecto do nosso estudo.

A segunda proposição pretende medir o grau de eficácia dos Assistentes Operacionais na questão da segurança e acompanhamento dos alunos na escola. Dessa forma se confirma ou não a envolvimento do PND na vida da escola e na resolução dos seus problemas.

A terceira proposição procura aferir o grau de satisfação dos pais e EE e alunos no atendimento aos serviços. Desta forma conhecemos o nível de motivação, empenho, interesse e participação do PND na realização das tarefas e na prossecução do interesse público, após a aplicação do SIADAP.

A quarta proposição pretende confirmar se existe correlação entre a notação obtida pelos funcionários e a eficácia dos seus desempenhos. Dessa forma medimos o grau de satisfação do PND na execução das funções em termos de motivação, iniciativa para formação e melhoria do desempenho.

A quinta proposição destina-se a correlacionar as opiniões dos inquiridos, resultantes dos questionários e das entrevistas, sobre a implementação do SIADAP e o consequente contributo na melhoria do serviço e na motivação dos funcionários. Pretendemos ainda saber o que mudou com a introdução do novo sistema de avaliação.

As proposições apresentadas após a sua verificação permitem demonstrar a forma como os dirigentes e funcionários inquiridos, interpretam e levam à prática os dispositivos legais sobre a avaliação de desempenho dos funcionários públicos. Através das opiniões dos inquiridos, conseguimos saber a sua posição sobre as questões propostas nos questionários, a partir das quais, pretendemos apurar qual a contribuição do SIADAP na melhoria do serviço e das pessoas

## **1.2. Justificação das opções metodológicas**

Da pesquisa bibliográfica efectuada, resultou a identificação de um conjunto de autores, designadamente, Bilhim (2003), Moreno (2002), Neves (2002), Seixo (2004), Cadilhe (2005), Carapeto e Fonseca (2005), Sarrico (2005), que apontam a Avaliação de Desempenho como uma das componentes fundamentais da reforma que urge promover na AP e, da necessidade de a tornar mais eficiente e eficaz nas suas acções, com custos inferiores mas com oferta de serviços de qualidade. Como tal, a competitividade do país está dependente da forma como as organizações públicas conseguem melhorar de forma continua a sua *performance*. Nas organizações o mais importante são as pessoas e por isso a avaliação de desempenho dos funcionários é um elemento fundamental no desenvolvimento global da AP.

A opção metodológica deste trabalho fundamenta-se no método descritivo com uma componente explicativa, pelo que, a sua parte quantitativa se reporta ao tratamento das variáveis discretas apuradas na administração dos questionários, e das entrevistas. A descrição, a análise qualitativa e a vertente explicativa dos aspectos investigados fundamenta-se sobretudo nas respostas aos questionários e nas entrevistas, cujo conteúdo

interpretativo leva o investigador a procurar métodos que sejam apropriados para o estudo desse conteúdo.

Assim, os investigadores qualitativos, em educação, questionam continuamente os sujeitos da investigação, com o objectivo de entender “aquilo que eles experimentam, o modo como eles interpretam as suas experiências e o modo como eles próprios estruturam o mundo social em que vivem” (Psatha cit. por Bogdan 1994, 51).

### **1.3. Selecção e produção de instrumentos de avaliação**

#### **1.3.1. Inquéritos por questionário**

Os inquéritos por questionário aplicados aos pais/ EE, alunos e PND (cf. anexos 1, 2 e 3) foram orientados pelos dois requisitos fundamentais: os sujeitos serem adequados à investigação e serem representativos de toda a população. Foram utilizadas perguntas fechadas, na medida em que permitem respostas mais objectivas, mais fáceis de responder, facilitam a categorização e possibilitam o tratamento estatístico, pois podemos comparar mais rapidamente as respostas de todos, ajudando-os a colocar as suas ideias por palavras próprias. Pretendeu-se com a aplicação de questionários aos alunos, pais e EE perceber melhor quais as suas percepções relativamente às funções dos funcionários da escola, medindo o seu grau de satisfação. Os resultados obtidos nestes questionários permitiram tirar conclusões, sobre o grau de motivação dos funcionários no desempenho das suas funções. Para tal, foram elaborados três questionários diferentes:

- Um para perceber a posição dos pais e EE, sobre o seu grau de satisfação no atendimento dos diversos serviços da escola que envolve o PND (cf. anexo 1);
- Outro para avaliar a percepção dos alunos relativamente ao grau de satisfação dos mesmos no atendimento dos serviços (cf. anexo 2);
- O último para perceber a opinião do PND relativo à implementação do SIADAP (cf. anexo 3).

A totalidade dos questionários foi devolvida, o que permite uma análise mais consistente. Os questionários aplicados aos pais e EE são constituídos por 13 questões, cujas respostas variam entre uma escala de 1 a 3 (sim, não ou pouco). Relativamente ao questionário dos alunos, com 11 questões, foi aplicado a 3 turmas do 9º ano, num total de 50 alunos. Foi escolhido o 9º ano de escolaridade por este ser final de ciclo, e porque os alunos têm já uma vivência de cinco anos na escola e de contacto com os diversos serviços. Quanto aos questionários dos EE, foram aplicados aos pais dos mesmos alunos das 3 turmas do 9º ano acima referidas. Foram aplicados 30 questionários aos funcionários não docentes: Assistentes Operacionais (20) e Assistentes Técnicos (10). A amostra ficou limitada ao PND da escola sede, uma vez que os restantes funcionários do Agrupamento nunca exerceram funções na escola sede.



### 1.3.2. Entrevistas

O estudo levado a cabo não poderia assentar exclusivamente em questionários e resultados estatísticos, uma vez que a implementação do SIADAP representa situações demasiado subjectivas. Assim, introduziu-se uma entrevista de resposta aberta, onde as entrevistadas (Chefe dos Serviços Administrativos e Encarregada dos Assistentes Operacionais) pudessem responder mais abertamente às questões levantadas. De acordo com Bogdan e Bilken (1994,136): “as boas entrevistas caracterizam-se pelo facto de os sujeitos estarem à vontade e falarem livremente sobre os seus pontos de vista [...] as boas entrevistas produzem uma riqueza de dados, recheados de palavras que revelam as perspectivas dos respondentes”. Assim foi elaborado um guião de entrevista orientador do foco principal da conversa, permitindo no entanto, um certo grau de liberdade e de adaptabilidade na recolha da informação junto das entrevistadas. No momento que antecedeu a entrevista foi garantido o consentimento escrito das entrevistadas, o direito à privacidade, através do anonimato nas respostas e o direito à protecção dos dados pessoais. As entrevistas semi-estruturadas realizadas tiveram como ponto central a interacção directa entre o investigador e as entrevistadas, e permitiram recolher informações sobre as opiniões obtidas, neste caso sobre a implementação do SIADAP 3, tentando perceber qual a sua influência nos Assistentes Operacionais e Assistentes Técnicos, ao nível dos comportamentos, motivações, autonomia nas decisões, iniciativa para formação, interesse na melhoria contínua do serviço e também ao nível da liderança. O objectivo foi conduzir as entrevistas, no sentido de aferir, relativamente à implementação do SIADAP na avaliação de desempenho, quais os aspectos mais pertinentes que pudessem de certa forma consubstanciar os resultados dos questionários efectuados aos principais visados. Para analisar os dados das entrevistas foi utilizada a análise de conteúdo, com a finalidade de interpretar o conteúdo da mesma, a qual é “uma técnica de investigação que permite fazer uma descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tendo por objectivo a sua interpretação” (Berelson 1952, 18). As entrevistas efectuadas pretenderam ainda recolher as opiniões de quem se encontra numa posição de dirigente, e consequentemente poderá contribuir para o estudo com uma perspectiva diferente, relativamente ao sistema de avaliação de desempenho, tanto ao nível da diferenciação de desempenhos como à própria aplicação dos dispositivos legais a implementar.

## **Capítulo II**

### **1. Contexto da realização do estudo**

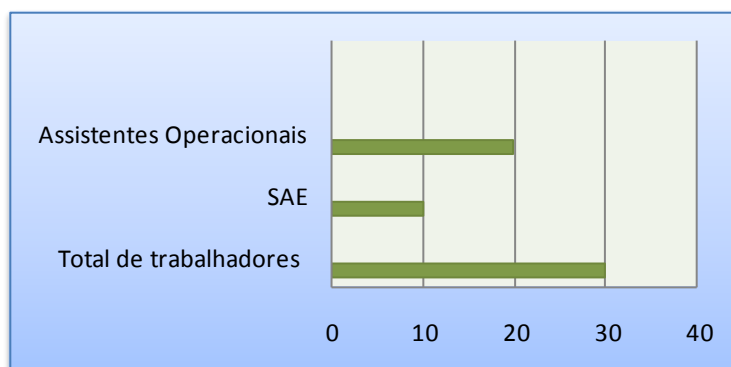
#### **1.1. Caracterização da organização educativa**

O Agrupamento de Escolas Conde de Ourém é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, que funciona sob a superintendência do Ministério da Educação constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de 1º, 2º e 3º ciclos de ensino. Às estruturas pedagógicas e administrativas existentes nesta organização (cf. organograma no anexo 5) compete: a) O reforço da articulação curricular na aplicação dos planos de estudo definidos a nível nacional, bem como o desenvolvimento de componentes curriculares de âmbito local, por iniciativa do Agrupamento; b) A organização, o acompanhamento e a avaliação das actividades a desenvolver na turma/grupo; c) A coordenação pedagógica de cada ano, ciclo ou curso.

#### **1.2. Caracterização dos recursos humanos no Agrupamento Escolas Conde Ourém.**

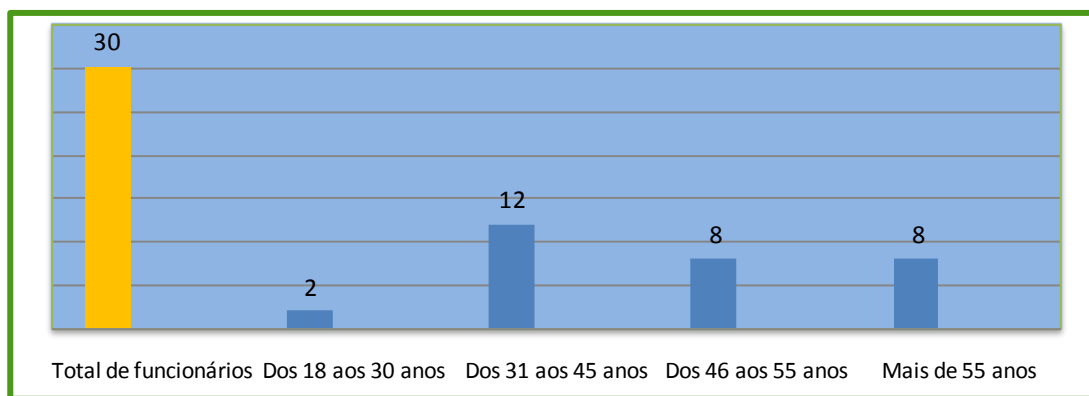
O objecto deste estudo, diz respeito à aplicação do SIADAP 3 aos 30 trabalhadores que exercem funções nesta escola, correlacionando diversas variáveis que lhes são inerentes. A aplicação do SIADAP 3 - regulado pela Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro e pela Portaria nº 1633/2007 começou a ser aplicada neste estabelecimento de ensino em 2006. Todas as áreas de tarefas dos serviços de Administração Escolar, excepto a de alunos, possuem manuais de procedimentos, dado que é comum nestes serviços, a rotação de tarefas por todos os funcionários, pelo que a ausência prolongada de algum, não prejudica significativamente a rotina dos restantes. Os serviços de acção social escolar (SASE), funcionam nas instalações dos SAE e têm apenas um funcionário responsável pelas suas tarefas/atribuições. O atendimento aos clientes dos SAE está diferenciado por áreas de especialização, nomeadamente se os clientes são alunos, pais e EE, professores ou fornecedores (clientes externos). Todos os postos de trabalho estão informatizados e ligados ao servidor da escola. Os serviços contam com diversos procedimentos e rotinas que foram implementados no âmbito da avaliação do SIADAP, nomeadamente inquéritos de auto-avaliação, reuniões de trabalho, manuais de procedimentos e planos individuais de trabalho. Nos SAE, os Assistentes Técnicos são coordenados por uma Chefe de serviço. No caso dos Assistentes Operacionais, existe uma Encarregada de pessoal, que coordena todo o serviço na escola sede, diferenciando as funções de acordo com o perfil de competências de cada um. Esta diferenciação de funções é articulada com a Direcção Executiva. Na sede do Agrupamento de Escolas Conde de Ourém, mais precisamente na Escola Básica 2,3, IV Conde de Ourém, exercem funções 10 Assistentes Técnicos e 20 Assistentes Operacionais como se constata abaixo no gráfico 1.

**Gráfico 1-Total de trabalhadores não docentes**



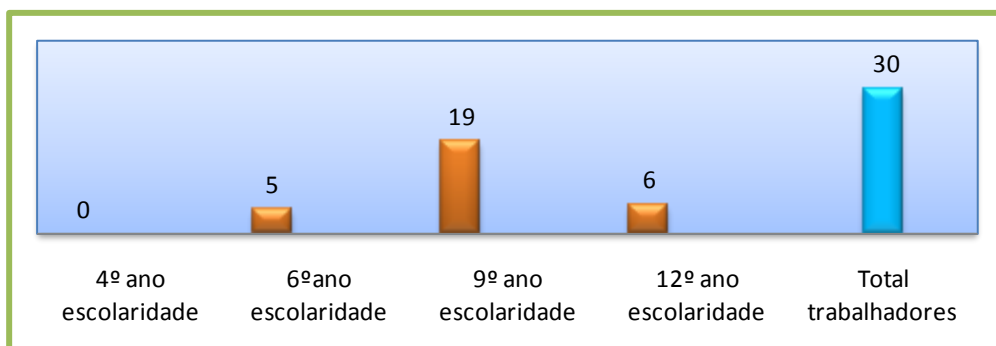
As idades destes funcionários oscilam entre os dezoito e os cinquenta anos (cf. gráfico 2). Pela análise do gráfico abaixo podemos verificar que a maioria dos funcionários da escola (12), se encontra na faixa etária entre os 31 e os 45 anos. A faixa mais baixa é a que se situa entre os 18 e os 30 anos, com apenas 2 funcionários.

**Gráfico 2 – Faixa etária do pessoal não docente**



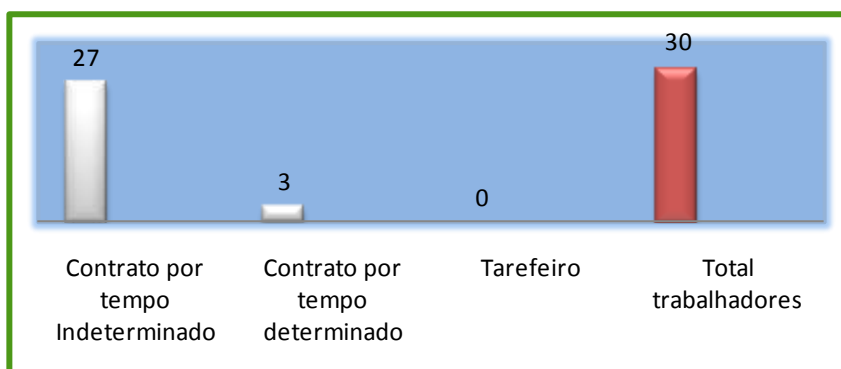
Relativamente às habilitações do pessoal não docente, podemos constatar no gráfico 3 abaixo que a maioria dos funcionários (19) possuem o 9º ano de escolaridade, enquanto apenas 6 e 5 funcionários possuem respectivamente o 12º ano e o 6º ano.

**Gráfico 3 – Habilitações do pessoal não docente**



Sobre a situação profissional do pessoal não docente podemos concluir através da análise do gráfico 4 abaixo que a quase totalidade dos funcionários (27) se encontra numa situação de contrato por tempo indeterminado, e apenas 3 funcionários possuem um contrato por tempo determinado.

**Gráfico 4- Situação profissional do pessoal não docente**



## **2. Recolha e interpretação de dados**

No processo de recolha de dados, o investigador deve garantir a fidelidade da descrição do que ouviu e observou. A interpretação dos resultados e a construção teórica vai-se construindo com o desenvolvimento do estudo. A fiabilidade diz respeito à garantia de que os resultados obtidos seriam os mesmos se o estudo fosse repetido por outro investigador. Os métodos de recolha de dados devem facultar informações fidedignas e válidas, sendo o

problema a estudar de particular interesse para quem investiga e ser susceptível de solução, aplicando-se as normas éticas de investigação, garantindo a confidencialidade, o anonimato ou como referem Bogdan e Biklen (1994, 75): “Nada pode ser mais devastador para um profissional do que ser acusado de uma prática pouco ética”. A análise de dados, como tarefa subsequente à recolha, permite reunir, interpretar, ordenar, comparar e reflectir sobre a informação existente, no sentido de se poder tirar conclusões que acrescentem mais informação ao assunto objecto de investigação, ou seja, a análise pressupõe um processo de redução de dados – parte-se de um conjunto amplo e complexo de dados para chegar a elementos manipuláveis que permitam estabelecer relações e obter conclusões – sendo a categorização e a codificação os processos mais representativos (ibidem, 16).

São apresentados de seguida os dados recolhidos nos questionários administrados aos pais e EE, aos alunos e PND, assim como das entrevistas efectuadas às duas chefes dos Assistentes Técnicos e Assistentes Operacionais, objecto do estudo empírico realizado no Agrupamento de Escolas Conde de Ourém. Importa clarificar as opções relativamente ao modo de apresentação dos resultados. Assim, nos questionários recorreremos às frequências (em valores absolutos N, que transformámos em valores percentuais %) em detrimento de outras possibilidades. Esta opção foi motivada pelo facto de a maioria das variáveis do nosso estudo se enquadrarem num tipo de escala de medida, de natureza maioritariamente qualitativa. As tabelas correspondentes são apresentadas em anexo, de acordo com as áreas de investigação referidas acima constando os gráficos correspondentes no texto do estudo.

No guião das entrevistas (anexo 4.1) é apresentada a estruturação da entrevista, o procedimento sequencial da mesma e a indicação das questões a formular, de acordo com os objectivos definidos no ponto 1.3.2. do capítulo I da parte II. Os dados das entrevistas (anexo 4.2 e 4.3) são apresentados num quadro de sistematização (anexo 4.4), tendo subjacente a hipótese inicial e as áreas de investigação. Para dar resposta à nossa hipótese, foram elaboradas cinco proposições referidas no capítulo I, ponto 1.1 da parte II, a partir das quais se elaborou os questionários e se aplicou as entrevistas. No capítulo seguinte é feita a apresentação e discussão dos resultados obtidos.

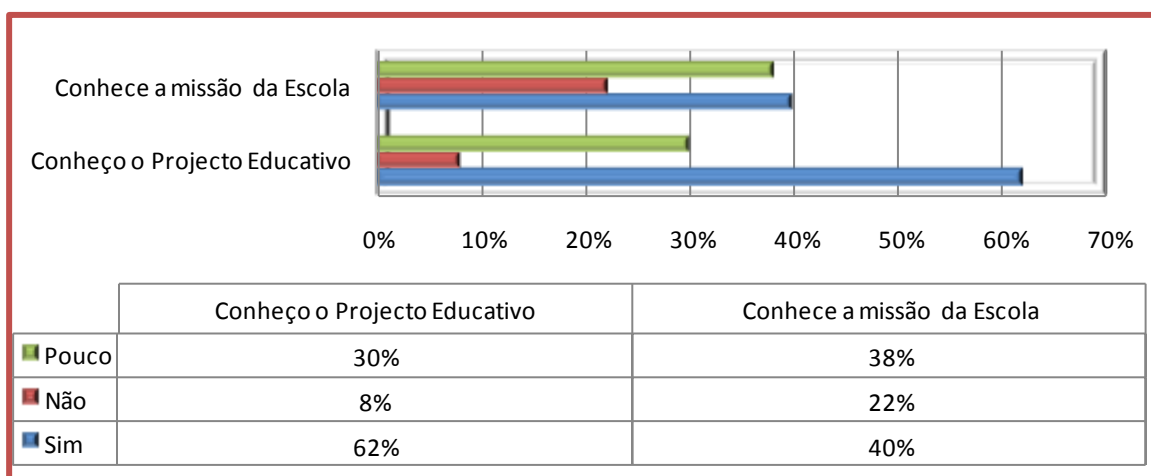
## **2.1. Organização e interpretação dos dados recolhidos em inquérito**

Nos quadros que se seguem são apresentados e interpretados os dados recolhidos nos questionários administrados aos alunos, pais e EE e PND, objecto do estudo empírico realizado no Agrupamento Escolas Conde Ourém. Na tabela 2 (anexo 1), apresenta-se o resumo dos dados do questionário aplicado aos pais e EE, e na tabela 2.1 (anexo 1) apresenta-se os resultados das questões 1 e 2, que pretende medir o conhecimento que os inquiridos possuem dos documentos orientadores da escola tais como o Projecto Educativo (PE) e a missão da escola. Consideramos importantes estes dados, na medida em que nos permitem compreender a intencionalidade da gestão da escola em divulgar as suas linhas

orientadoras a toda a comunidade educativa através de reuniões, página da escola na Internet, afixado em placards. Dos elementos apresentados no gráfico 5 seguinte podemos constatar que uma percentagem elevada (40%) dos pais e EE conhece a missão da Escola, embora 22% afirme o contrário e 38% afirme conhecer pouco, o que parece ser um dado importante, pois o conceito de missão tem ainda pouco significado para os utilizadores da organização escola. Relativamente ao Projecto Educativo, 62% dos inquiridos afirma que o conhece, embora um terço dos inquiridos afirme conhecer pouco (30%).

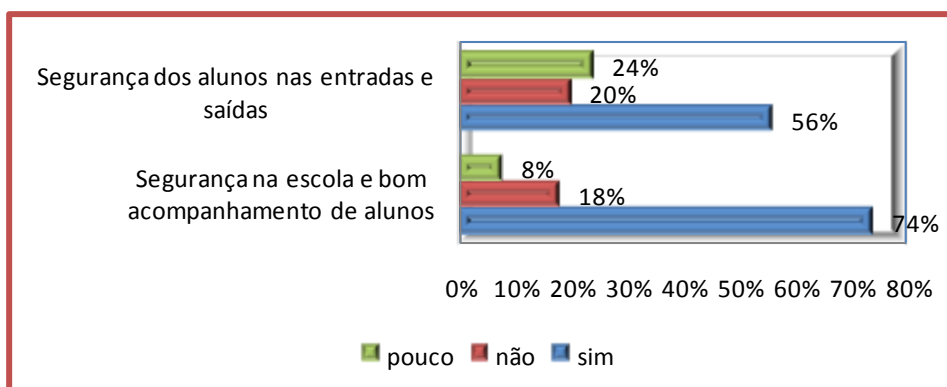
São compreensíveis estes resultados, pois o Projecto Educativo da escola é frequentemente divulgado a toda a comunidade educativa nos locais de estilo habituais do Agrupamento.

**Gráfico 5- Conhecimento dos documentos orientadores da escola por parte dos pais e E.E.**



Na tabela 2.2. (anexo 1), são apresentados os resultados das questões 3 e 4 colocadas aos pais e E.E. sobre as condições de segurança dos alunos nas entradas e saídas e simultaneamente saber a sua opinião sobre a segurança na escola e se existe um bom acompanhamento de alunos. Pela análise do gráfico 6 abaixo podemos verificar que a maioria dos pais e EE (74%) considera que existe segurança e bom acompanhamento dos alunos na escola, embora essa percentagem diminua (56%) relativamente às entradas e saídas dos alunos do estabelecimento. Este é um ponto crítico da escola, e onde a acção dos Assistentes Operacionais é menos interventiva. O facto de 22% dos pais e EE considerar que a escola não se preocupa com a situação das entradas e saídas dos alunos, poderá significar que os Assistentes Operacionais que estão nesse posto não têm a preocupação de melhorar ou resolver uma situação que normalmente configura alguma complexidade.

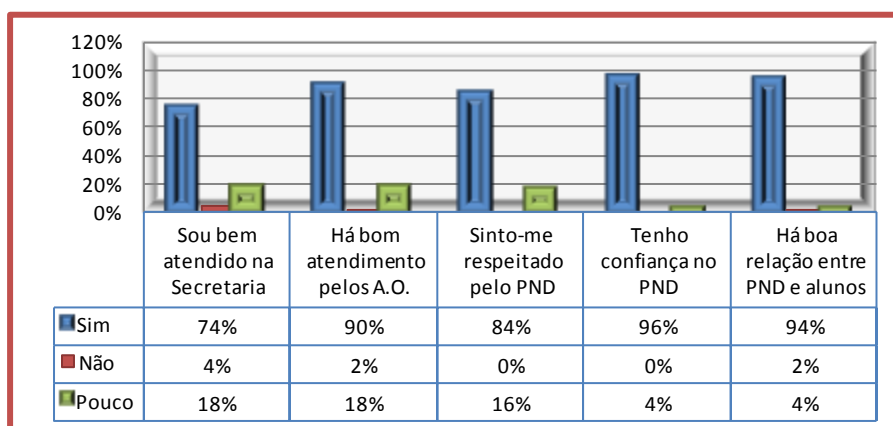
**Gráfico 6 – Condições de segurança / acompanhamento de alunos.**



Na tabela 2.3. (anexo 1), são apresentados os resultados das questões 5, 6, 9, 11 e 12, colocadas aos pais e EE, para medir o seu grau de satisfação no atendimento que o PND presta nos diversos serviços da escola. Analisando o gráfico 7 abaixo constatamos que uma percentagem elevada dos pais e EE revela ser bem atendida na Secretaria (74%), embora 18% afirme que está pouco satisfeita. Dos 50 inquiridos, 4% refere que não é bem atendido. Podemos verificar que 90% dos inquiridos referem ser bem atendidos pelos Assistentes Operacionais quando os procuram, enquanto apenas 2% afirma que não são bem atendidos. A maioria dos pais e EE (84%) revela sentir-se respeitado pelo PND, enquanto alguns deles (16%) afirmam que isso se verifica pouco. No entanto quando se pergunta se têm confiança no PND quase a totalidade dos inquiridos (96%) afirma que sim. A maioria dos pais e EE (94%) considera que existe boa relação entre funcionários e alunos, apesar de 2% considerar o contrário.

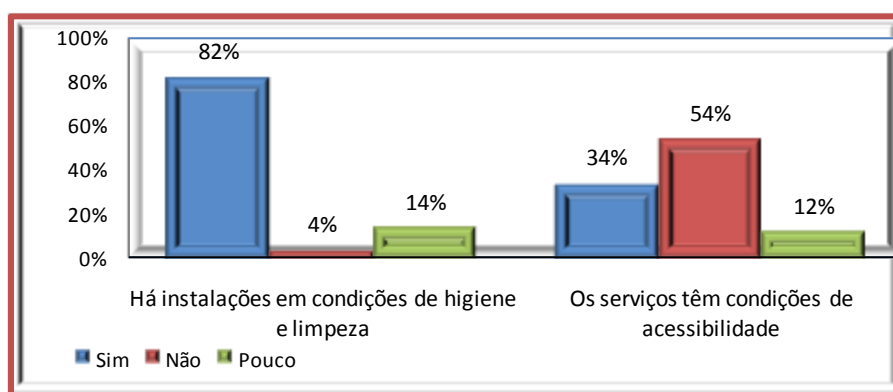
Estes dados são importantes na medida em que nos permitem considerar que os AO desempenham as suas funções com empenho, consideração e respeito pelos utilizadores da escola, neste caso pais e EE. Por outro lado, podemos admitir que existe por parte dos AO uma motivação na realização das suas tarefas.

**Gráfico 7- Grau de satisfação dos pais e EE no atendimento dos serviços.**



Na tabela 2.4. (anexo 1), são apresentados os resultados das questões 8 e 10, colocadas aos pais e EE, para medir o seu grau de satisfação sobre as condições de higiene e limpeza e saber a sua opinião sobre as condições de acessibilidade aos serviços. Relativamente a esta questão, e analisando o gráfico 8 abaixo podemos verificar que a maioria dos inquiridos (82%) afirma que as instalações da escola são mantidas num estado adequado de conservação, higiene e segurança. Em relação à existência de acessibilidades adequadas para o atendimento ao público, 54% dos inquiridos afirma que na Secretaria não existem essas condições, enquanto 34% considera que as condições existentes são suficientes. Estes resultados são importantes porque nos permitem considerar mais uma vez que o PND desempenha as suas tarefas não só por obrigação, mas também com empenho e responsabilidade. O facto de 54% dos inquiridos referir que não existem condições de acessibilidade nos serviços da escola permite-nos confirmar isso mesmo, ou seja apesar das poucas condições físicas da escola, isso não é desmoralizador para o desempenho do PND.

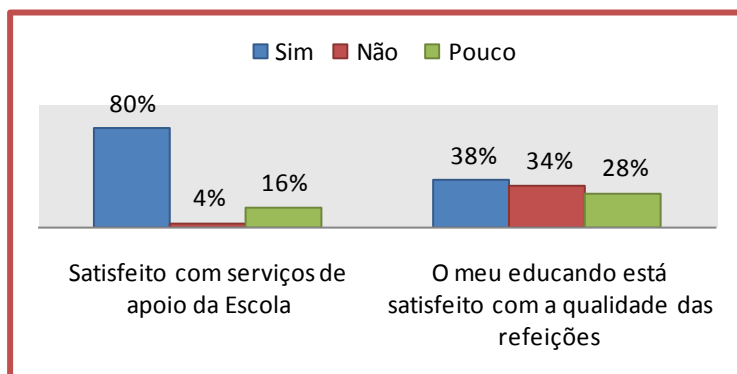
**Gráfico 8 – Condições de higiene, limpeza e acessibilidade aos serviços.**



Na tabela 2.5. (anexo 1), são apresentados os resultados das questões 7 e 13, colocadas aos pais e EE para medir o seu grau de satisfação, no atendimento dos serviços de apoio da escola e também recolher informação sobre o grau de satisfação dos educandos relativamente à qualidade das refeições servidas na escola. Podemos verificar pela análise do gráfico 9 que a maioria dos inquiridos (80%) afirma estar satisfeita com os serviços de apoio na escola (bar, refeitório), enquanto 16% considera estar pouco satisfeito. Dos 50 inquiridos, 4% afirmam não estar satisfeitos. Relativamente às refeições servidas no refeitório, 38% afirmam estar satisfeito enquanto 34% referem não estar satisfeita. Uma percentagem importante (28%) diz estar pouco satisfeita. Consideramos estes resultados importantes pois permitem-nos corroborar a ideia de que os AO executam as suas tarefas com motivação, empenho e sentido de responsabilidade.



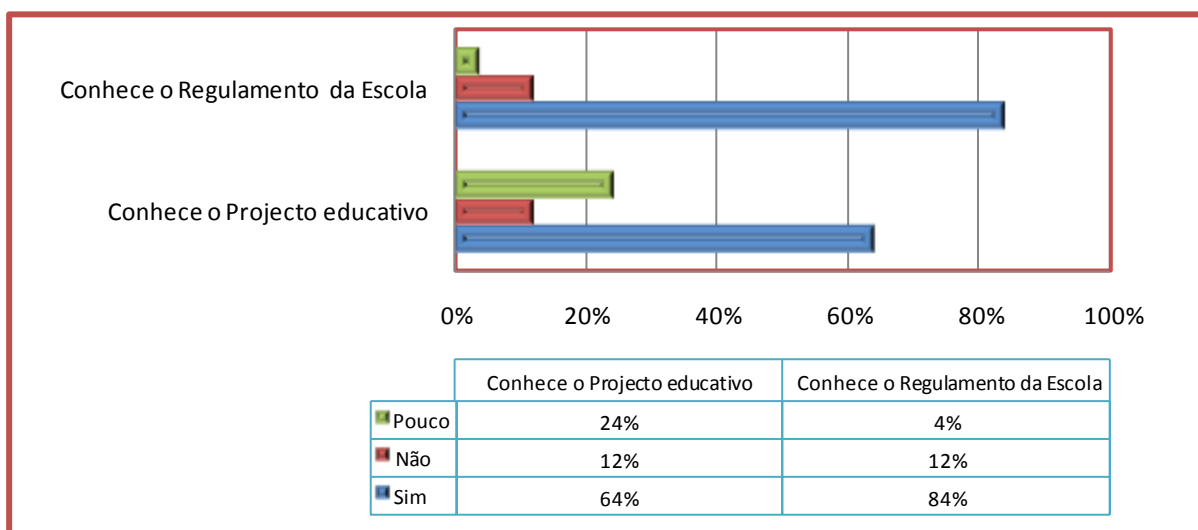
**Gráfico 9 – Grau de satisfação dos pais e E.E. no atendimento dos serviços de apoio da escola.**



Na tabela 3 (anexo 2), apresenta-se o resumo dos dados do questionário aplicado aos alunos, e na tabela 3.1 (anexo 2), são apresentados os resultados das questões 1 e 2, colocadas aos alunos, relativamente ao conhecimento dos documentos orientadores da escola por parte dos mesmos, nomeadamente o Regulamento Interno (RI) e o PE.

Podemos verificar no gráfico 10 abaixo que, 64% dos alunos refere conhecer o PE da escola, embora 24% afirme que conhece mas pouco e, 12% refere mesmo não conhecer. Relativamente ao conhecimento que os alunos têm do RI 84% diz conhecer, enquanto 12% refere que não conhece. Estes resultados explicam-se pelo facto de no início do ano lectivo, o RI ser distribuído e explicado aos pais e EE, e alunos. Estes dados poderão significar que os alunos estão atentos a vários aspectos da vida da escola, não só no que a eles diz respeito, mas também aos deveres e direitos da comunidade educativa onde se integra o PND. O facto de 64% dos alunos conhecer o PE da escola, permite-nos confirmar que os alunos estão cientes das funções inerentes aos AO.

**Gráfico 10 – Conhecimento dos documentos orientadores da escola, por parte dos alunos.**



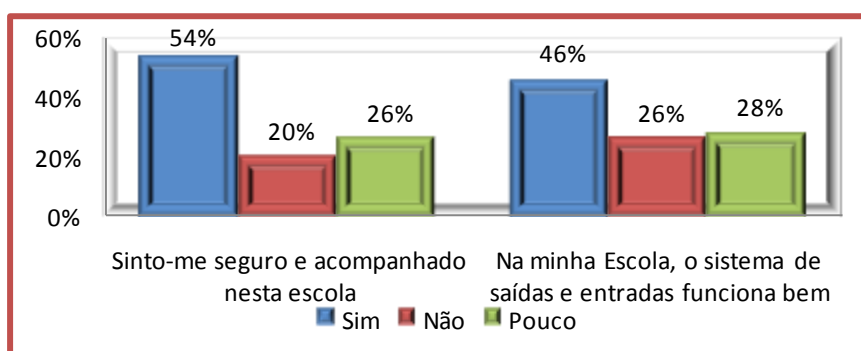
Na tabela 3.2 (anexo 2), são apresentados os resultados das questões 4 e 5 colocadas aos alunos, para medir a sua opinião sobre a segurança existente na escola e o acompanhamento que lhes é prestado, mas também saber o que pensam sobre o sistema utilizado nas entradas e saídas, onde existe intervenção directa dos AO.

Sobre a questão da segurança, e analisando o gráfico 11 abaixo reparamos que 54% dos alunos afirmam que se sentem seguros e acompanhados na Escola, mas 20% afirmam o contrário. Há uma percentagem elevada de alunos (26%) que se sente pouco seguros. Sobre o sistema de entradas e saídas, 46% dos alunos refere que o sistema funciona bem. Uma percentagem elevada (26%) considera que o sistema de entradas e saídas não funciona.

Perante estes resultados, podemos corroborar a opinião dos pais e EE sobre a mesma questão, embora os alunos tenham uma percepção ligeiramente diferente.

Apesar de o objecto do nosso estudo não ser a segurança na escola, esta é uma questão considerada muito importante na organização, uma vez que a intervenção dos AO é absolutamente fundamental para minimizar algumas situações problemáticas relacionadas com a segurança dos alunos e o acompanhamento que é efectuado aos mesmos. Por isso consideramos relevante medir o grau de empenho dos AO na resolução dos problemas. Da análise dos resultados recolhidos podemos admitir, que não existem até ao momento do nosso estudo, razões que indiciem desmotivação e falta de empenho do PND na realização das suas tarefas.

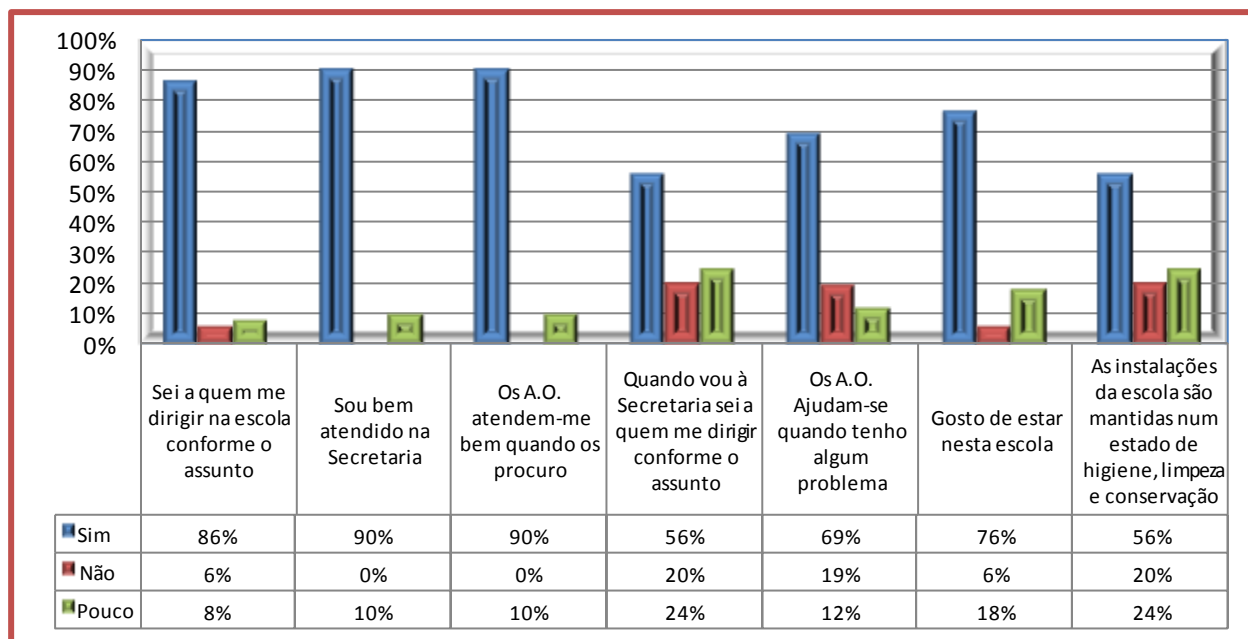
**Gráfico 11- Segurança na escola e acompanhamento de alunos**



Na tabela 3.3 (anexo 2) são apresentados os resultados das questões 3, 6, 7, 8, 9, 10 e 11, colocadas aos alunos para medir o seu grau de satisfação no atendimento dos serviços da escola, tanto por parte dos Assistentes Operacionais como Assistentes Técnicos. Nas respostas apresentadas no gráfico 12 abaixo podemos verificar que 86% dos alunos inquiridos refere que sabe a quem se dirigir na escola, conforme o assunto que quer tratar, 90% refere ser bem atendido quando se dirige aos serviços da Secretaria, embora 10%

afirme o inverso. Sobre o atendimento dos Assistentes Operacionais, 90% dos alunos refere que é bem atendido. Um número significativo de alunos (56%) considera que sabe a quem se dirigir na Secretaria, conforme o assunto, enquanto que 24% diz que sabe, mas pouco. Uma percentagem elevada de alunos (20%) afirma mesmo que não sabe. Merece igualmente observação o facto de 69% dos alunos referirem conhecer os Assistentes Operacionais e saberem que estes os ajudam quando têm algum problema. Importante referir que 76% dos alunos afirma gostar de estar nesta Escola, contra 18% que gosta pouco. Sobre a questão do estado de conservação e higiene da Escola, 56% dos alunos afirmam que a escola está em bom estado, mas 20% afirmam que não. Uma percentagem também elevada (24%) refere que a escola tem poucas condições de conservação, higiene e segurança. Analisando todos estes resultados podemos considerar que a generalidade dos utilizadores dos serviços da escola manifestam uma resposta bastante positiva às questões colocadas apesar de um quinto dos inquiridos considerar que a escola não se encontra nas melhores condições de higiene e limpeza, o que poderia significar uma alteração às conclusões retiradas anteriormente no questionário aplicado aos pais e EE. Contudo parece-nos que esse resultado poderá estar relacionado com o facto de as condições físicas da escola se encontrarem num estado algo degradado de conservação e não propriamente com as questões de higiene e limpeza.

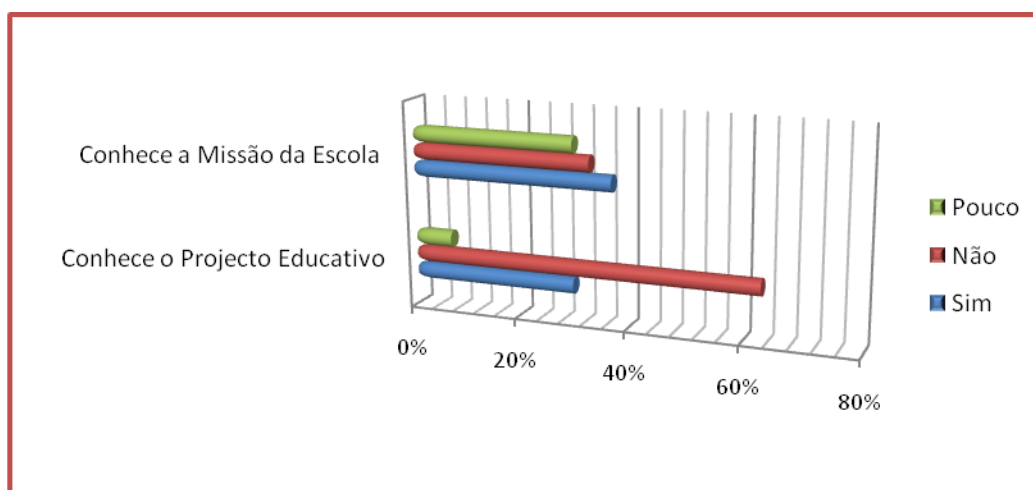
**Gráfico 12 – Grau de satisfação dos alunos no atendimento dos serviços**



Na tabela 4 (anexo 3), apresenta-se o resumo dos dados do questionário aplicado ao PND e na tabela 4.1 (anexo 3) são apresentados os resultados das questões 1 e 2, colocadas ao PND, relativamente ao conhecimento dos documentos orientadores da escola por parte dos

mesmos, nomeadamente a missão da escola e o PE. Sobre esta questão, analisando o gráfico 13 abaixo podemos verificar que 63% do PND refere não conhecer o PE, e que 33% afirma que também não conhece a missão da escola. O facto de 37% referir que conhece a missão da organização é um dado muito importante pois podemos considerar que existe da parte do PND, interesse nos objectivos de gestão da escola. Pensamos que este resultado se pode explicar pelo facto de o projecto educativo ser um documento de carácter mais pedagógico do que a missão que é mais abrangente. De qualquer forma, consideramos que podemos afirmar que está subjacente uma postura de responsabilidade por parte do PND sobre a organização educativa onde trabalha, que vai para além da obrigatoriedade no cumprimento das suas funções diárias.

**Gráfico 13 – Conhecimento dos documentos orientadores da escola por parte do pessoal não docente**

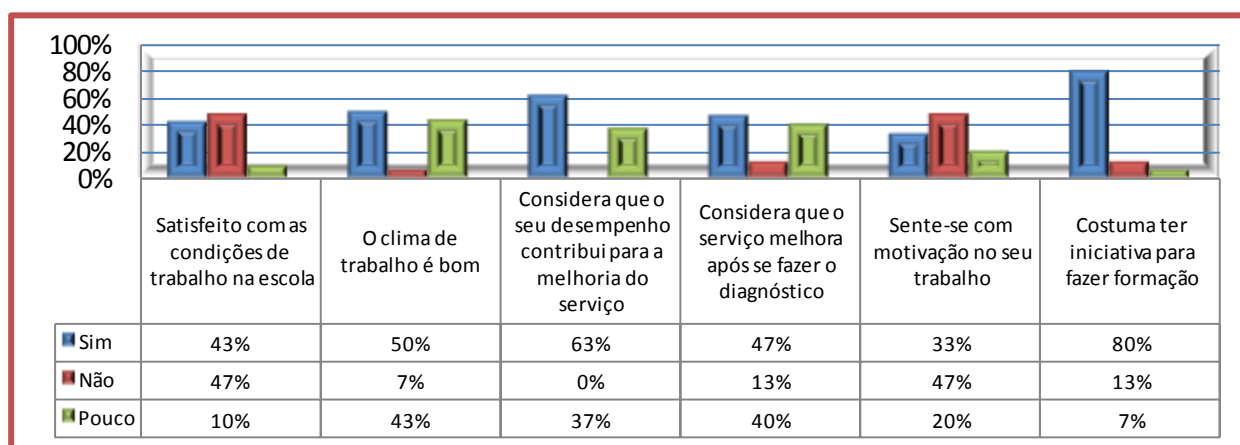


Na tabela 4.2 (anexo 3), são apresentados os resultados das questões 3, 4, 5, 6, 7 e 11, colocadas ao PND para medir o seu grau de satisfação na realização das tarefas. As questões colocadas têm subjacentes variáveis importantes como por exemplo as condições de trabalho, o clima existente na escola, a motivação e a iniciativa para fazer formação. Analisando o gráfico 14 abaixo podemos reparar que 47% do PND afirma que não está satisfeito com as condições de trabalho na Escola, apesar de 43% dizer que se sente satisfeito. Sobre o clima de trabalho na Escola, 50% afirma ser bom, mas 10% refere o contrário. Importa referir que 80% dos inquiridos afirma que costuma ter iniciativa para fazer formação, apesar de 13% dizer que não tem iniciativa, e 7% referir que tem pouca iniciativa. Uma percentagem elevada (63%) considera que o seu desempenho contribui para a melhoria do serviço, no entanto 37% refere que o seu desempenho contribui pouco para a melhoria do serviço. Relativamente à questão sobre o diagnóstico dos pontos fortes e fracos do desempenho 47% afirma que o serviço melhora após esse diagnóstico, mas 40%

considera que melhora pouco, 13% considera mesmo que isso não contribui para a melhoria do serviço. Dos inquiridos, 47% afirma que não se sente com motivação no trabalho, 33% diz estar motivado e 20% responde que se sente com pouca motivação.

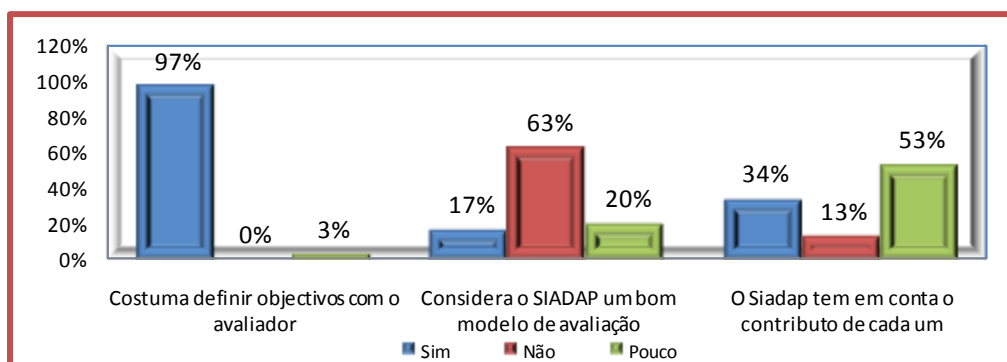
Estes dados são importantes, pois permitem-nos retirar algumas conclusões sobre a forma como o PND sente o clima de escola. De referir que existe uma percentagem elevada de pessoas com iniciativa para fazer formação, apesar de apenas um terço dos inquiridos manifestar motivação na realização das suas tarefas. Dos resultados obtidos podemos admitir que as pessoas têm consciência da necessidade de se empenharem na realização das suas tarefas e de se valorizarem profissionalmente e não apenas porque o modelo de avaliação assim o exija.

**Gráfico 14 – Grau de satisfação do pessoal não docente**



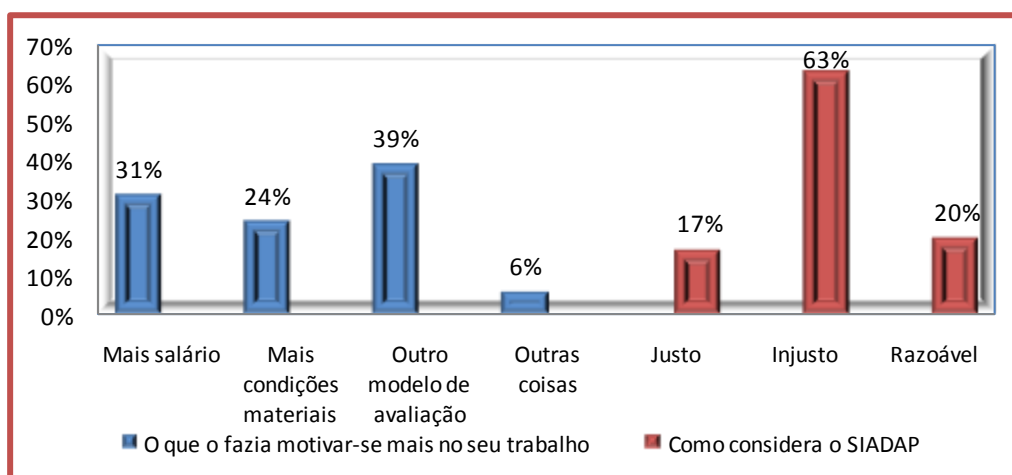
Na tabela 4.3 (anexo 3), são apresentados os resultados das questões colocadas 8, 9 e 10 para aferir as opiniões do PND sobre o modelo de avaliação. As questões colocadas pretendem determinar como são definidos os objectivos de desempenho, como é considerado o modelo de avaliação e se o mesmo tem em conta o contributo de cada funcionário. Após a análise do gráfico 15 abaixo podemos verificar que 97% dos inquiridos confirma que define os seus objectivos com o avaliador. Sobre o modelo de avaliação, 63% não considera o SIADAP um bom modelo de avaliação, apesar de 17% responder que sim. Relativamente à questão sobre se o SIADAP tem em conta o contributo de cada pessoa, 53% dos inquiridos considera que tem pouco em conta, apesar de 34% considerar que sim. De realçar que 13% dos inquiridos considera que o modelo não tem em conta o contributo de cada pessoa. Perante estes resultados podemos considerar que o PND está dividido nas suas opiniões sobre o modelo de avaliação.

**Gráfico 15 – Implementação do SIADAP**



Na tabela 4.4 (anexo 3), são apresentados os resultados das questões 12 e 13, colocadas ao PND, para analisar a sua opinião sobre a implementação do SIADAP. Analisando o gráfico 16 abaixo podemos verificar que depois de inquiridos sobre o que os fazia motivar-se no trabalho, 39% respondeu que seria outro modelo de avaliação. Contudo uma percentagem quase igual (31%) refere que mais salário seria um bom motivo para aumentar a motivação. Na última questão colocada ao PND, 63% responde que o SIADAP é um modelo injusto, 20% responde que é razoável e 17% afirma mesmo que ele é justo. Estes dados, à semelhança dos resultados das questões anteriores, permitem-nos recolher informações importantes para o nosso estudo. Os dados obtidos parecem querer confirmar-nos que o modelo de avaliação SIADAP, não apresenta apenas constrangimentos, pois neste caso concreto, podemos observar que as opiniões se dividem bastante no momento de classificar a sua implementação.

**Gráfico 16 – Implementação do SIADAP**



## **2.2. Análise das entrevistas**

Nesta parte do trabalho é feita a análise das entrevistas realizadas à Chefe dos SAE e à Encarregada dos AO. Procurámos recolher informação que nos ajudasse a concluir do nosso estudo. Pretendemos ainda, face às respostas dadas, avaliar quais os aspectos do SIADAP que na opinião das entrevistadas seriam importantes mudar ou não (cf. anexo 4.1). As entrevistas efectuadas (cf. anexo 4) permitiram não só recolher informação sobre as percepções das entrevistadas acerca do grau de eficácia da implementação do SIADAP, mas também aferir sobre os efeitos e contributos do modelo no desempenho das pessoas e serviços. As entrevistas foram organizadas de acordo com sete categorias (cf. anexo 4.4) e tentámos recolher informação diversificada, acerca da organização das tarefas do PND por parte das chefes, das dificuldades sentidas nessa organização, qual o contributo do SIADAP na melhoria do serviço, assim como as reacções dos funcionários à menção atribuída no desempenho. Foi ainda solicitado a opinião das duas entrevistadas sobre a capacidade de influência do modelo na motivação das pessoas, quais as alterações que consideram importante efectuar, e quais os aspectos mais importantes do SIADAP, uma vez que elas próprias são avaliadas pelo mesmo sistema.

Das respostas obtidas nas entrevistas à chefe dos AO (cf. anexo 4.2) e à chefe dos SAE (cf. anexo 4.3), podemos considerar que as suas opiniões diferem em parte das opiniões dos restantes funcionários. Assim, relativamente à primeira categoria, relativa à distribuição de serviço, confirmamos que a distribuição das tarefas é efectuada de acordo com o perfil de cada um, não configurando portanto constrangimentos para o desempenho do funcionário, decorrente da sua execução. Na segunda categoria, pretendemos relacionar o desempenho dos funcionários com a adaptação dos mesmos à distribuição do serviço que lhes é atribuída. Os indicadores apontam para a forma como os funcionários desempenham as suas tarefas, e de acordo com as entrevistadas, alguns funcionários apresentam dificuldades na adaptação a novas tarefas e no cumprimento das suas obrigações, manifestando ainda alguns problemas no relacionamento interpessoal. Não podemos inferir nenhuma relação com o modelo de avaliação, uma vez que é referido a existência de funcionários que se adaptam a qualquer tarefa.

O mesmo pode ser considerado, relativamente à terceira categoria referida, que pretende relacionar a participação e o empenho dos funcionários com o modelo de avaliação, uma vez que é referido pela chefe dos SAE que a motivação dos funcionários não tem relação directa com a avaliação, sendo que os funcionários que desempenham bem as suas tarefas também o fazem noutras circunstâncias. Referem ainda a resistência das pessoas à mudança como um factor importante para a rejeição do modelo de avaliação.

Na análise da quarta categoria, os indicadores apontam para a verificação de qual a reacção dos funcionários à menção atribuída e se isso configura algum impacto no desempenho das pessoas. Mais uma vez é indicado pelas entrevistadas que essa reacção não é unânime, pois depende dos funcionários e da menção atribuída. Contudo, é referido

pela chefe dos SAE que esperava que os funcionários reagissem mais negativamente quando a menção atribuída não é a que desejavam.

Na quinta categoria, os indicadores são especificamente destinados a recolher informação sobre a capacidade de influência do SIADAP no grau de motivação e autonomia dos funcionários, e as respostas das duas entrevistadas revelam que não existe uma relação directa entre o grau de motivação demonstrado pelos inquiridos e a classificação atribuída pela implementação do modelo SIADAP.

Relativamente à sexta categoria, sobre os aspectos a alterar ao modelo, merece importância referir que a existência das quotas aparenta ser um constrangimento, pois as duas entrevistadas consideram que a implementação do SIADAP seria muito mais simples, sem a existência de quotas na atribuição das menções máximas. Um aspecto muito importante a considerar na análise da sétima categoria que pretendia recolher informações sobre os aspectos mais importantes do SIADAP, é a importância que as duas entrevistadas dão ao aspecto da formação contínua proposta pelo avaliador, considerando isso uma mais-valia no decorrer do processo, tal como a possibilidade de definir objectivos individuais e competências específicas para cada funcionário. De acordo com o guião das entrevistas (cf. Anexo 4.1), foi nossa intenção recolher dados que permitam apurar como levar à prática os dispositivos legais sobre o modelo de avaliação, e neste aspecto os resultados das entrevistas parecem configurar um modelo mais complexo que o anterior sistema de avaliação<sup>13</sup>, apesar de considerarem que tem aspectos positivos como por exemplo o rigor que está inerente, e o diagnóstico de necessidades de formação por parte do avaliador e do avaliado.

### **3. Discussão de resultados**

Apresentamos de seguida a discussão dos resultados obtidos nos inquéritos e nas entrevistas. Referimos novamente a hipótese apresentada, a questão investigativa e as proposições que nos ajudam a dar resposta às mesmas.

Segundo a nossa hipótese inicial, a aplicação do SIADAP, parecia não configurar uma diferenciação adequada do desempenho dos funcionários da AP, para além de não contribuir activamente na melhoria do desempenho das pessoas e serviços, como tal tornava-se importante verificar se é possível o SIADAP contribuir ou não para a promoção da eficiência e da eficácia nos serviços públicos.

Os resultados obtidos nos questionários e nas entrevistas são agora discutidos em função das proposições referidas no ponto 1.1 do capítulo I da parte II, e das categorias referidas no quadro de sistematização da entrevista (cf. anexo 4.4) que nos ajudam a confirmar ou não a nossa hipótese inicial. Assim, face ao que nos foi dado a analisar, podemos registar os aspectos que seguidamente abordamos.

---

<sup>13</sup> Decreto Regulamentar nº 44-B/83 de 1 de Junho.



Em relação à primeira proposição apresentada na introdução, sobre o conhecimento dos documentos orientadores da escola por parte da comunidade educativa, podemos verificar que existe um grande desconhecimento por parte do PND comparativamente aos restantes utilizadores (alunos e pais e EE) pois 63% do PND não conhece o Projecto Educativo da escola e apenas 37% conhece a sua missão. Pretendemos com isso perceber não só o interesse manifestado pelo PND no conhecimento dos documentos orientadores, mas simultaneamente relacionar esse conhecimento com o estímulo e motivação por parte dos órgãos de gestão e avaliadores em envolver os avaliados na prossecução dos objectivos da organização educativa. Consideramos estes dados importantes para o estudo, pois poderão ser reveladores de algum desinteresse ou desmotivação do PND, na dinâmica da organização escola e na melhoria da sua eficácia, apesar de não ser este o objecto do nosso estudo.

Sobre a segunda proposição, consideramos importante analisar o nível de empenho e iniciativa do PND na resolução de problemas específicos da escola, como a segurança e acompanhamento dos alunos nos espaços escolares. Dessa forma podemos aferir se o PND se sente comprometido na melhoria da imagem da escola no exterior e na promoção do bem-estar dos alunos dentro da escola. Assim os dados que recolhemos das questões 3 e 4 dos questionários aplicados aos alunos e Pais e EE sobre se existem condições de segurança na escola e um bom acompanhamento de alunos por parte do PND, permitem-nos considerar que mais de metade dos alunos (54%) refere sentir segurança na escola, e 74% dos pais e Encarregados de Educação considera que existe segurança e bom acompanhamento dos alunos. Estes resultados permitem-nos confirmar que o PND está determinado em contribuir para o bem-estar dos utilizadores da escola e para uma boa imagem no exterior pois independentemente da avaliação atribuída, manifestam um comprometimento com os valores da organização contribuindo assim para a prossecução dos objectivos da escola.

Relativamente à terceira proposição foi intenção do nosso estudo medir o grau de satisfação dos utilizadores dos serviços da escola. Dos dados retirados das questões dos questionários aplicados aos alunos e pais e EE podemos registar que existe um elevado grau de satisfação no atendimento dos diversos serviços da escola. Os dados parecem traduzir um empenho elevado dos funcionários na realização das tarefas. Dois terços dos pais e EE manifestam um elevado grau de satisfação, tal como os alunos. Estes resultados vêm corroborar os dados anteriores e permitir confirmar o empenho do PND na realização de tarefas.

Sobre a quarta proposição, foram colocadas algumas questões nos questionários aplicados ao PND, com o objectivo de medir o grau de satisfação e motivação dos funcionários relativamente às condições de trabalho, à iniciativa para fazer formação, assim como recolher a sua opinião sobre a importância do diagnóstico dos aspectos fracos do serviço na melhoria do seu próprio desempenho. Podemos assim verificar que 43% do PND considera as condições de trabalho boas, 80% manifesta iniciativa para fazer formação, contudo

apenas 33% revela sentir-se motivado no trabalho, apontando o modelo de avaliação como a razão principal para esse facto. Por outro lado, podemos também registar que apesar dessa opinião, 63% dos trabalhadores consideram importante o seu desempenho na melhoria do serviço, e 47% refere que o serviço melhora, após se efectuar um diagnóstico dos pontos fracos. Os dados recolhidos demonstram que na generalidade o PND manifesta interesse em melhorar a sua formação o que poderá significar algum empenho no desempenho. Podemos assim confirmar que o PND, apesar da desmotivação que refere sentir no dia-a-dia do seu trabalho, manifesta interesse em contribuir para o sucesso da organização educativa. Prova disso é a elevada percentagem de pessoas que tem iniciativa para fazer formação. Assim podemos inferir que talvez existam outras variáveis potenciadoras da desmotivação referida acima, que não o modelo de avaliação.

Os resultados obtidos parecem não confirmar uma relação directa entre a classificação obtida na avaliação e o empenho demonstrado pelo PND. Dão-nos ainda informação relativa às condições de trabalho proporcionadas pelo órgão de administração e gestão, uma vez que as pessoas demonstram satisfação na execução das tarefas e iniciativa para melhorar o seu desempenho o que parece de facto confirmar a existência de outras variáveis.

Na análise da quinta proposição, que pretende saber a opinião do PND sobre a implementação do SIADAP e o seu contributo na melhoria do serviço podemos registar que de acordo com os dados recolhidos dos questionários aplicados ao PND, e das entrevistas, o SIADAP configura *a priori* um modelo de avaliação complexo, que tem pouco em conta o contributo de cada um, sendo a existência das quotas um factor de constrangimento. Não podemos assim assumir a eficácia e eficiência do modelo de avaliação na melhoria do serviço. Porém apesar de 63% dos inquiridos referir que considera o modelo SIADAP injusto, existe ainda uma percentagem significativa (17%) que considera o modelo justo (17%) e razoável (20%).

Quando inquiridos sobre o que os fazia motivar-se mais no trabalho apenas 39% refere que seria outro modelo de avaliação. Face a estes resultados não podemos confirmar a quinta proposição, relativamente ao contributo do SIADAP na melhoria do serviço.

Sobre a implementação do modelo, os dados obtidos quer nos questionários quer nas entrevistas permitem-nos constatar a existência de aspectos negativos mas também positivos sobre o modelo de avaliação de desempenho. Contudo, de acordo com os dados recolhidos nas entrevistas é apresentada uma visão diferente da dos restantes funcionários, sobre a implementação do modelo de avaliação. Referem que o sistema de avaliação de desempenho é mais rigoroso do que o sistema anterior da classificação de serviço,<sup>14</sup> com definição de objectivos e competências bem diferenciadas, com a diferenciação do mérito e com a existência de um diagnóstico de necessidades de formação do avaliado. Reconhecem ainda que existe uma forte resistência à mudança por parte de algumas

---

<sup>14</sup> DR nº 44-B/83.

peessoas assim como deixam antever que é difícil implementar qualquer outro modelo pois encontra sempre oposição por parte dos funcionários.

## Conclusões

Após a organização, análise de conteúdo das entrevistas e interpretação dos dados obtidos por questionário, torna-se fundamental resumir os principais contributos do estudo, relacioná-los com a hipótese inicial e com as questões de investigação apresentadas. Consideramos importante referir no final, alguns constrangimentos do estudo assim como apontar outras variáveis a serem estudadas em estudos futuros da mesma natureza.

De acordo com a nossa hipótese inicial, o SIADAP parece não constituir o modelo de avaliação capaz de diferenciar o desempenho do PND, assim como, não parece contribuir para a melhoria das pessoas e serviços.

O anterior regime de classificação de serviço (DR nº 44-B/83) demonstrou a sua ineficácia nos serviços. Daí a necessidade de mudança na Avaliação de Desempenho para o actual sistema<sup>15</sup>. Porém, os dados recolhidos não nos permitiram concluir, se o SIADAP constitui a resposta possível à mudança preconizada, apesar de podermos confirmar que o mesmo possui alguns aspectos positivos que podem ditar uma evolução relativamente ao modelo anterior.

Dos dados recolhidos dos questionários e das entrevistas efectuadas, podemos considerar que alguns desses aspectos indiciam melhorias no sistema como a introdução da avaliação por objectivos, a estimulação do trabalho em equipa, o envolvimento do avaliado no processo, promovendo o diálogo entre avaliador e avaliado na definição de objectivos e competências. Contudo, após a análise dos vários elementos recolhidos, também podemos apresentar um conjunto de aspectos que nos permitem antever as conclusões finais e que nos sugerem a existência de alguns constrangimentos na sua implementação: a desmotivação dos trabalhadores na realização das tarefas, o fraco envolvimento e o desconhecimento dos avaliados acerca do novo sistema, a elevada resistência à mudança fruto da insatisfação constante leva-os a manifestar descrédito perante este sistema. Os dados recolhidos permitem-nos registar que o maior constrangimento que se apresenta parece ser a existência de quotas na atribuição das menções máximas surgindo como um elemento negativo e transversal a todas as opiniões. Parece ser este o mais importante factor de impedimento da criação de dinâmicas efectivas de mudança e de motivação profissional. Por outro lado, a forte resistência à mudança por parte dos trabalhadores na aceitação do modelo de avaliação parece impossibilitar a sua adequada aplicação.

Para além destas conclusões podemos registar ainda outro tipo de aspectos recolhidos, em termos de resultados de eficácia, eficiência e credibilidade alcançados na melhoria dos serviços. Os dados parecem apontar para que, apesar da desmotivação dos trabalhadores e a elevada resistência à mudança, a realização da maioria das tarefas é efectuada dentro

---

<sup>15</sup> Lei 66-B/2007, de 28 Dezembro.

de níveis de satisfação bastante elevados, o que nos leva a concluir que para se combater a profunda desmotivação que os funcionários parecem manifestar nalguns serviços não é suficiente eliminar as quotas, e impedir a diferenciação do mérito.

Talvez a solução passe por implicar mais os funcionários na prossecução de eficácia e eficiência dos desempenhos, e para isso seja necessário uma campanha de esclarecimento junto dos principais intervenientes, sobre a utilidade e importância da avaliação, e quais os seus efeitos na prestação de cada um, numa perspectiva global de serviço público. É urgente proporcionar formação de base, promover a envolvimento e a participação plena do PND nos objectivos da organização escolar. Só mudando mentalidades e criando melhores condições de desempenho será possível a interiorização da responsabilidade de cada um no serviço público.

Podemos considerar que o SIADAP apresenta vários aspectos positivos e inovadores dos quais destacamos: introdução do rigor e da diferenciação do mérito através da atribuição de percentagens máximas na avaliação de desempenho, obrigatoriedade dos avaliadores justificarem os melhores desempenhos e proporem formação para o desenvolvimento do trabalhador.

Apesar da existência destes aspectos positivos, não parece existir uma relação directa entre este modelo de avaliação e a qualidade do desempenho de pessoas e serviços. Assim, apesar de considerarmos que o SIADAP configura à partida um modelo de avaliação complexo e difícil de implementar, existem outras variáveis que podem influenciar o desempenho dos Assistentes Operacionais, por isso os dados recolhidos não permitem confirmar a nossa hipótese inicial.

Consideramos pertinente em estudos futuros desta natureza, a abrangência a outras organizações educativas porventura a nível regional ou nacional, no sentido de aferir em diversas entidades com os mesmos princípios orgânicos, o grau de implementação do SIADAP.

### Bibliografia seleccionada

- Almeida, N. 1996. *Avaliação de Desempenho para Gestores*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Alvarez, Manuel. 1995. “Autonomia da Escola e Profissionalização da Direcção Escolar”. in *Inovação*, vol. 8 nº 3-4. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional. pp.41-47.
- Araújo, J. 1993. *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Braga.
- \_\_\_\_\_. 1998. “Hierarquia, Mercado e *Networks*: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido”. Oeiras: INA.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Hierarquia e Mercado: a Experiência Recente da Administração Gestonária*. Lisboa: INA.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy” in *Public Administration*, vol. 79, n.º 4. pp. 915-932.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*. Coimbra: Quarteto Editorial.
- \_\_\_\_\_. 2004. *A Reforma da Gestão Pública: Do Mito à Realidade*. Braga: Universidade do Minho.
- \_\_\_\_\_. 2006. “A Experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal”. in *Revista Enfoques*, vol. 7, nº11. Braga: Universidade do Minho. pp. 131-153.
- Armstrong, M. 2005. *Como Ser Ainda Melhor Gestor*. Lisboa: Actual Editora.
- Barroso, J., Sjørslev, S. 1991. *Estruturas de Administração e Avaliação das Escolas Primárias e Secundárias nos Doze Estados Membros da Comunidade Europeia*. Lisboa: Eurydice.
- Barzeley, e Armajani. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.

- Bennis, W. 1984. *Líderes – Estratégias para um Líder Eficaz*. Barcelona: Ibérica.
- \_\_\_\_\_ 1996. *A Formação do Líder*. São Paulo: Atlas.
- Berelson, B. 1952. *Content Analysis in Communication Research*. New York: Free Press.
- Bilhim, J. 1996. *Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas*. Lisboa: ISCSP.
- \_\_\_\_\_ 2002. *Questões Actuais de Gestão de Recursos Humanos*. Lisboa: ISCSP.
- \_\_\_\_\_ 2003. “A Avaliação de Desempenho na Administração Pública”, in *Revista de Administração e Políticas Públicas*, vol. 4, nºs 1 e 2, pp. 72–87.
- \_\_\_\_\_ 2004. *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Lisboa: ISCSP.
- \_\_\_\_\_ 2005. “Administração Pública – Modelos, Que reforma ou reformas”, in *Revista Economia -Pura*, nº 71: Maio/Junho, pp. 34-38.
- Boyne and Walker. 2002. “Total Quality Management and Performance: An Evaluation of the Evidence and Lessons of Research on Public Organizations”, in *Public Performance and Management Review*. vol 26, n.º2, pp. 111-131.
- Bogdan, R. e Bilken, S. 1994. *A Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.
- Bourgault, J. 2004. “La Mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats: leçons tirées de l’expérience québécoise”. in *Revue française d’administration publique*. Vol. 109, pp. 109-128.
- Brunet, 1992. *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- \_\_\_\_\_ 1995. *Clima de Trabalho e Eficácia da Escola*. Lisboa: Dom Quixote, pp.123-140.

- Burgess, R. 1986. "The Social Organization of Schools". in *Sociology, Education and Schools: An Introduction to the Sociology of Education*. London: B.T. Batsford, pp. 154-177.
- Cadilhe, M. 2005. *O Sobrepeso do Estado em Portugal*. Porto: Fubu Editores.
- Câmara, P. e Marques, J.1999. *Novas Perspectivas da Gestão*. Lisboa: Pergaminho.
- Carapeto, C. 2005a. "Administração Pública – Uma Visão para a Mudança", in *Revista Economia-Pura*, nº 69: Janeiro /Fevereiro, pp. 28-32.
- \_\_\_\_\_ 2005b. "Gestão Orientada para os Resultados", in *Revista Economia - Pura*, nº 71: Maio /Junho, pp. 22-26.
- \_\_\_\_\_ e Fonseca, F. 2005. *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Cardoso, L. 1992. *Gestão Estratégica. Enfrentar a Mudança*. s .l.:IAPMEI.
- Carmo, H. 1987. *Os Dirigentes da Administração Pública em Portugal*. Lisboa: ISCSP.
- Carvalho, E. 2009. "Nova Gestão Pública: Procura-se Substituto", in *Revista Interface Administração Pública*. Lisboa: Alébrica, pp. 40-43.
- \_\_\_\_\_ 2000. "Dificuldades e Avaliação da Performance na Administração Pública", in *Fórum 2000 - Gestão Por Objectivos na Administração Pública*. Lisboa: ISCSP.
- Congresso Nacional da Administração Pública. 2003. *Os Vectores da Mudança*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração – INA.
- Crozier e Friedberg, 1997. *L'Acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.
- Drucker, P. 1954. *The Practice of Management*. New York: Harper & Row.

- \_\_\_\_\_ 1986. *O Novo Papel da Administração*. São Paulo: Nova Cultural.
- Estêvão, 1997. *A Escola Privada como Organização. Na Fronteira da sua Complexidade Organizacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- Estêvão, C., Afonso, A. 1991a. "Contextos Organizacionais e a Construção da Identidade Profissional", in *Inovação*, vol.4, nº 2-3, Lisboa: Instituto de Inovação Organizacional.
- Estêvão, C., Afonso, A. 1991b. "Gestão Estratégica nas Escolas". in *Cadernos de Organização e Gestão Curricular*. Lisboa: Instituto de Inovação Organizacional.
- Etzioni, A. 1980. *Organizações Modernas*. São Paulo: Pioneira.
- Ferreira, C. 2001. *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: McGraw-Hill.
- \_\_\_\_\_ 1996. *Psicossociologia das Organizações*. McGrawHill.
- Fleury, L.1992a. *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo à Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- \_\_\_\_\_ 1992b. *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo à Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- \_\_\_\_\_ 2002a. "A Gestão de Competência e a Estratégia Organizacional". As *Pessoas na Organização*. São Paulo: Gente.
- \_\_\_\_\_ 2002b. *As Pessoas nas Organizações*. São Paulo: Gente.
- Fonseca, D. 1998. *A Tomada de Decisões na Escola – A Área-Escola em Acção*; Lisboa: Texto Editora.
- \_\_\_\_\_ 2005. "Empregador de Excelência". in *Revista Economia-Pura*, nº 71: Maio /Junho, pp. 28-32.
- Formosinho, J., Machado, J. 1999a. "Reforma e Mudança nas Escolas: o Papel da Inspeção". Inspeção Geral da Educação, in *Actas da 1ª Conferência Nacional da Inspeção-Geral da Educação*, pp.15-24.Lisboa: Ministério da Educação/IGE.
- \_\_\_\_\_ 1999b. "A Administração das Escolas no Portugal Democrático", in: *Autonomia, Gestão e Avaliação das Escolas*. Porto: ASA Editores.



- Graça, L., e Graça, J. 2003 “A Escola: Um Construído Social”. in *Textos Sobre Saúde e Trabalho: Empresas, Gestão e Organização do Trabalho. Escolas e Outras Organizações* pp. 127-128.
- Hood, C. 1991. “Public Management for All Seasons”, in *Public Administration*, Nº 69, pp. 3-19.
- \_\_\_\_\_ 1996. *Exploring Variations in Public Management Reform of 1980. Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Humble, J. 1968. *Improving Business Results*. Berkshire: McGraw-Hill
- Kanter, R., Stein B., e Jick, T. 1992. *The challenge of organizational change: how companies experience it and leaders guide it* New York: The Free Press
- Lima, L., 1991. “ Planos, Estruturas e Regras Organizacionais: Problemas de Focalização no Estudo da Escola como Organização”, in *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 5, nº 3. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Luz, Ricardo. 1995. *Clima Organizacional*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Madureira, C. 1997a. *A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa*. Oeiras: INA.
- \_\_\_\_\_ 1997b. *A Preponderância dos Modelos de Organização do Trabalho Neo-tayloristas nas Sociedades Ocidentais do fim do Século XX*. Lisboa: ISEG.
- \_\_\_\_\_ 2004. *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*. Oeiras: INA.
- \_\_\_\_\_ 2006. *Comportamento Organizacional e Gestão*. vol. 12, N.º 2. Oeiras: INA. 153-171.
- Moreira, C. 1994. *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*. Lisboa: ISCSP.
- Moreno, C. (2002), “Auditoria e Auditores Públicos em Portugal”. in *Subsídios para Modernizar a Auditoria Pública em Portugal*. Lisboa: Universidade Autónoma, pp. 13-53.
- Neves, A. 2002. *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Pergaminho.

- Nóvoa, 1992. *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Odiorne, G. (1979). *Administração Por Objectivos: Um Sistema de Liderança Administrativa para os Nossos Dias*. Rio de Janeiro: Record.
- OCDE 1996. *As Escolas e a Qualidade*. Porto. Edições ASA.
- Osborne, D. e Plastrick, P. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Picanço, B. 2005. “Administração Pública, Avaliação vai Manter-se”, in *Jornal Correio da Manhã* de 2 de Junho, pp 1-3.
- Pina, A. 2005a. “As Funções do Gestor Escolar”. Lisboa: Instituto de Educação e Ciência (policopiado).
- Pina, A. 2005b. “A Liderança nas Escolas”. Lisboa: Instituto de Educação e Ciência (policopiado).
- Polidano, C. 2001. “Administrative Reform in Core Civil Services: Application and Applicability of The New Public Management” in Willy McCourt and Martin Minogue. *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 44-69.
- Pollit, C. 2001. “Convergence: The Useful Myth?”. in *Public Administration*, vol.79, n.º4. pp. 933-947.
- Proença, J. 2006. *Contributo da Auditoria para a Avaliação de Desempenho na Administração Pública*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Rehfuss, J. 1991. “A Leaner, Tougher Public Management? Public Agency Competition With Private Contractors”, in *Public Administration Quarterly* nº 239-252.
- Rocha, J. 2000. “Modelos de Gestão Pública”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I pp 6-16.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.

- \_\_\_\_\_2007a. “Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects”, in *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, nº4, pp. 583-596.
- \_\_\_\_\_2007b. *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues E. 2009. “O Estado Regulador – Riscos e Oportunidades numa Envolvente de Multi-level Governação e de Globalização”, in *Revista de Ciências Sociais e Políticas*. – Nº3 - Oeiras: INA, pp.151-174.
- Rowe, J. 1986. “Strategic Management”. *A Methodological Approach*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Santos, N. 2005. “Administração Pública, Avaliação vai Manter-se”, in *Jornal Correio da Manhã* de 2 de Junho, pp 1-3.
- Sarrico, 2005. “Medição, Gestão e Avaliação de Desempenho”, in *Revista Economia-Pura*, nº 71: Maio -Junho de 2005, 46-49.
- Seixo, J. 2004. *Gestão do Desempenho*. Lisboa: Lidel.
- Serra, F. (2008). “Fazer a Educação Acontecer”. Para uma Abordagem Histórica– Sociológica das Concepções Educacionais (documento submetido para publicação). Lisboa: ISCSP.
- Silveira, P. e Trindade, N. 1992. *A Gestão na Administração Pública*, Lisboa: Editorial Presença.
- Teixeira, S. 1998. “Gestão das Organizações”. Lisboa: McGraw-Hill.
- Trindade, 2005. “Administração Pública, Avaliação vai Manter-se”, in *Jornal Correio da Manhã* de 2 de Junho.
- Wood J. Picarelli. 1999. *Remuneração Estratégica: A Nova Vantagem Competitiva*. São Paulo. Atlas.

## Webgrafia

- Neves 2009. “O SIADAP como Instrumento de Gestão do Desempenho”, in <http://www.nevesdias.com/SIADAP.html>- (acesso em 12/03/2010).
- Rocha 2005. “O Clima de Escola e os Auxiliares de Acção Educativa”. Um estudo realizado nas Escolas Secundárias do Barlavento Algarvio, in [www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n7/n7a21.pdf](http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n7/n7a21.pdf) - (acesso em 7/02/2010)

## Legislação consultada

- Circular da DGCP, Série A, N.º 1150, de 1.6.1987.
- Circular da DGO, Série A N.º 1097, de 4.7.1985.
- Circular Nº 1 / DGAP/ 2005, 29.3.2005.
- Decreto Regulamentar nº 44-B/83 de 1 de Junho (Regime de Classificação de Serviço na Função Pública – Pessoal Auxiliar e Administrativo), in Diário da República - Série I, N.º 126-1.º Suplemento, de 01.06.1983, Páginas 2040 - (1) a 2040 - (8).
- Decreto Regulamentar nº 19-A/2004 de 14 de Maio (Regulamenta a Lei nº10/2004), in Diário da República - Série I-B, N.º 113-1.º Suplemento, de 14.05.2004, Páginas 3104 - (2) a 3104- (8).
- Decreto - Regulamentar nº 6/2006 de 20 de Junho (Adapta o SIADAP ao pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário), in Diário da República - Série I-B, N.º 117, de 20.06.2006, Páginas 4372 a 4374.
- Decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de Maio (Novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário), in Diário da República – Série I - A N.º102, de 04.05.1998, Páginas 1988 (13).

- Lei nº 5/73, de 25 de Julho (Aprova as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo), in Diário da República – Série I, Nº173 de 25.07.1973, Páginas 1315 a 1321.
- Lei 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), in Diário da República – Série I, N.º237 de 14.10.1986, Páginas 3067 a 3081.
- Lei nº 115/97 de 19 de Setembro (Alteração à Lei N.º 46/86, de 14 de Outubro), in Diário da República – Série I -A Nº217 de 19.09.1997, Páginas 5082 a 5083.
- Lei nº 31/2002, de 20 de Dezembro, in Diário da República – Série I -A N.º 294, de 20. 12. 2002, Páginas 7952 a 7954.
- Lei nº 10/2004, de 22 de Março (Sistema Integrado da Avaliação de Desempenho na Administração Pública), in Diário da República - Série I-A, N.º 69, de 22.03.2004, Páginas 1586 a 1589.
- Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro (Sistema Integrado da Avaliação de Desempenho na Administração Pública, in Diário da República - Série I, N.º 250-1.º Suplemento, de 28.12.2007, Páginas 9114 - (2) a 9114- (21).
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro\_- Estabelece os regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, in Diário da República - Série I, N.º 41-1.º Suplemento, de 27.02.2008, Páginas 1326- (2) a 1326- (27).
- Portaria nº 509-A/2004 de 14 de Maio (Aprova os modelos de impressos de fichas de avaliação de desempenho), in Diário da República - Série I-B, N.º 113-1.º Suplemento, de 14.05.2004, Páginas 3104- (8) a 3104- (27).
- Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, de 30 de Julho (Linhas orientadoras da reforma da Administração Pública), in Diário da Republica – Série I – B, Nº 174 de 30/07/2003.